Der parlamentarische Untersuchungsausschuß - ein wirksames Kontroll- und Informationsorgan des Parlaments?

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von
Eginhard Schnabel
aus Beuthen (Oberschlesien)

1969

1968

FOTODRUCK PRÄZIS Barbara v. Spangenberg KG · Tübingen

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547604_0029

Der parlamentarische Untersuchungsausschuß - ein wirksames Kontroll- und Informationsorgan des Parlaments?

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von

Eginhard Schnabel

aus Beuthen (Oberschlesien)

1969

FOTODRUCK PRÄZIS Barbara v. Spangenberg KG · Tübingen

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan: Professor Dr. Karl Peters
1. Berichterstatter: Professor Dr. Günter Dürig
2. Berichterstatter: Privatdozent Dr. Hartmut Maurer

Tag der mündlichen Prüfung: 13. Dezember 1968

GLIEDERUNG

Seite

Einleitung 1

Erster Teil: Eignung der Untersuchungsausschüsse (UAe) für die ihnen gestellten Aufgaben und Besserungsmöglichkeiten durch neuartige Parlamentseinrichtungen 4

A. Denkbare Aufgaben eines UA 4

I. Legislativenquete 4

II. Selbstreinigung des Parlaments 5

III. Exekutivkontrolle 6

IV. Zusammenfassung 7

B. Institutionelle Eignung des UA für seine Aufgaben 7

I. Legislativenquete 7

1. Ad-hoc-Charakter 7
2. Minderheitsrecht 8
3. Strafprozessuales Verfahren 9
4. Zusammenfassung 9

II. Selbstreinigung des Parlaments 9

1. Voreingenommenheit der UA-Mitglieder 11
2. Vergleich mit englischem Strafprozeßrecht 11
3. Übergeordnete politische Zielsetzung der Abgeordneten 11
4. Zusammenfassung 13

III. Exekutivkontrolle 13

1. Entstehung des UA-Gedankens im konstitutionellen System 13
2. Veränderung der Situation im parlamentarischen System 13

Seite

3. Minderheitsrecht 14
4. Laufende Exekutivkontrolle 14
5. Mißstandsenquete 15
a) Unzulänglichkeit der Detailregelung 15
b) Politische Natur der UA-Mitglieder 16
c) Überforderung der Abgeordneten 16
d) Notwendigkeit politischer Wertung 17
e) Überlastung der Abgeordneten 17
6. Zusammenfassung 18

IV. Ergebnis 18

C. Rückschlüsse aus der Praxis der UAe 19

I. Legislativenquete 19
1. Bundestag 19
a) UA "Zeche Dahlbusch" 19
b) UA "Bundeshauptstadt" 19
c) UA "Schwerbeschädigte" 20
d) UA "Rechtsbereinigung" 20
2. Länderparlamente 20
3. Zusammenfassung 21

II. Ansehenswahrung und Selbstreinigung 21
1. UA "Bundeshauptstadt" 21
2. Korruptions-UAe des Verteidigungsausschusses 24
3. Zusammenfassung 26

III. Exekutivkontrolle 26
1. Laufende Exekutivkontrolle 26
a) Allgemeines 26
b) Sonderfall des Verteidigungsausschusses des Bundestages 27
c) Zusammenfassung 28
2. Mißstandskontrolle 28
a) Ständig abnehmende Zahl der UAe 28
b) Gründe dieser Tendenz 28
aa) Fehlendes Aufklärungsinteresse der Parlamentarier 29

Seite

aaa) Trend vom Parteienkampt zum Parteienhandel 30
bbb) Geringe Werbewirksamkeit der UAe, Überbelastung der Parlamentarier 31
bb) Zweifelhaftes Ergebnis der UAe 31
cc) Sondersituation bei Großer Koalition 32
3. Zusammenfassung 33

IV. Ergebnis 33

D. Besserungsmöglichkeit auf den drei denkbaren Aufgabengebieten des UA 34

I. Legislativenquete 34
1. Hearings 34
a) Bedeutung des Hearings 35
b) Verfahren beim Hearing 37
aa) Durchführung durch Fachausschüsse 37
bb) Stellung der Auskunftpersonen 37
cc) Beteiligung der Minderheit 38
dd) Einsetzungskompetenz der Mehrheit 38
c) Erfordernis des selbständigen und selbstbewußten Parlamentariers 38
2. Parlamentshilfsdienst 39
a) Gegenwärtiger Zustand 39
aa) Bundestag 39
bb) Landesparlamente 40
b) Künftige Entwicklung 42
3. Ergebnis 44

II. Selbstreinigung und Ansehenswahrung 44
1. Bisherige Diskussion über Ehrenordnung 44
2. Notwendigkeit einer Ehrenordnung 45
3. Inhalt einer Ehrenordnung 46
4. Ergebnis 48

III. Exekutivkontrolle - Besserung durch Parlamentsbeauftragte .. 48
1. Parlamentsbeauftragte im Ausland und Wehrbeauftragter 49
a) Schweden 49
b) Finnland 50

Seite

c) Dänemark 50
d) Norwegen 51
e) Neuseeland 51
f) England 52
g) Israel 52
h) Wehrbeauftragter der Bundesrepublik 53
i) Zusammenfassung 54

2. Aufgabe und Stellung eines künftigen deutschen Parlamentsbeauftragten 55
a) Subjektiver Rechtsschutz 55
aa) Ombudsman und Verwaltungsgerichtsbarkeit 56
bb) Ombudsman und Petitionsausschuß 59
cc) Zusammenfassung 60
b) Objektiver Rechtsschutz - Stärkung der Kontrollfunktion des Parlaments 60
aa) Kontrolle im Gegensatz zu bloßer Information ... 60
bb) Keine Aufbauschung der Kontrollfälle 60
cc) Keine Diskontinuität 61
dd) Keine "Proporzwahrheit" 61
ee) Möglichkeit von Inspektionen 61
ff) Wahrung der Dienstgeheimnisse 61
gg) Zusammenfassung 62
c) Mögliche Bedenken gegen Parlamentsbeauftrage in Deutschland 62
aa) Bundesstaatlicher Aufbau 62
bb) Gewaltenteilungsprinzip 64
d) Stellung eines Parlamentsbeauftragen 67
aa) Wahlmodus 67
bb) Amtsdauer 67
cc) Verhältnis zu den Ausschüssen und dem Plenum .. 67
dd) Kontrollbefugnis gegenüber Ministern 68
ee) Kontrollbefugnis gegenüber Justiz 70
ff) Untersuchungsrechte 70
gg) Berichterstattung 70
hh) Persönlichkeitsvoraussetzungen 71
3. Ergebnis 72

IV. Zusammenfassung 73

Seite

Zweiter Teil: Einige Probleme auf dem Gebiet der UAe, untersucht nach geltendem Recht 74

Erster Abschnitt: Die Möglichkeit des UA, Aktenvorlage und Beamtenaussage zu erzwingen 77

Erster Unterabschnitt: Pflicht zur Aktenherausgabe und zur Aussage 77

A. Aktenherausgabe 77

I. Pflicht zur Amtshilfe nach Art. 44 III GG 78
1. Begriff der Amtshilfe nach Art. 35 GG 78
2. Bedeutung der Amtshilfepflicht in Art. 44 III GG 79
a) Bedeutung nach dem allgemeinen Amtshilfebegriff .. 79
b) Sonderbedeutung des Amtshilfebegriffs in Art. 44 III GG 80
aa) Historische Betrachtung (Art. 34 II WRV)..... 80
bb) Entstehungsgeschichte des Art. 44 III GG 80
3. Zusammenfassung 81

II. Pflicht zur Aktenherausgabe aus Art. 44 II, III GG 82
1. Bedeutung einer sinngemäßen Anwendung nach Art. 44 II GG 83
a) Historische Betrachtung der UAe 84
b) UAe unter dem GG 86
2. Geltung des hierarchischen Behördenaufbaus 86
3. Abschließende Weigerungsmöglichkeit nach § 96 StPO.. 87
a) Parlamentarisches Gewohnheitsrecht 87
b) Argumente für den Wegfall von § 96 StPO..... 88
aa) Funktionelle Betrachtung 88
aaa) Funktion des § 96 StPO im Strafverfahren .. 88
bbb) Funktion des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens 89
bb) Verfahrensvergleichende Betrachtung 90
aaa) Vergleich mit § 99 VwGO 90
bbb) Vergleich mit § 26 BverfGG 91
ccc) Grenzen der Vergleichsmöglichkeit 91
ddd) Folgerung aus dem Vergleich 93

Seite

cc) Historische Betrachtung 93
aaa) UAe als Waffe gegen das Regierungsgeheimnis 93
bbb) Parlamentsabhängigkeit des einzelnen Ministers 94
dd) Umfassende Diskretionsmöglichkeit 95
c) Argumente gegen den Wegfall von § 96 StPO 96
aa) Gewaltenteilungsprinzip 96
bb) Parlamentarier als Geheimnisträger 97
cc) Restriktive Anwendung der StPO 98
d) Zusammenfassung 98
4. Abschließende Entscheidung über Weigerungsgründe 99
a) Entscheidungsmöglichkeit der Bundesregierung 99
b) Entscheidungsmöglichkeit des UA 100
aa) Notwendigkeit einer Kontrollentscheidung 100
bb) Mißbrauchsverhütende Überprüfung der Weigerungsgründe 101

III. Ergebnis 103

B. Aussage des Ministerialbeamten 104

I. Generelles Recht zur Zeugenvernehmung 104

II. Beamtenrechtliche Beschränkungen der Zeugenaussage 104
1. Gleichheit der Problemstellung bei Aktenherausgabe und Beamtenaussage; Generalverweisung 105
2. Berufung auf Störung öffentlicher Aufgaben 106

III. Ergebnis 107

Zweiter Unterabschnitt: Zwangsmöglichkeiten zur Durchsetzung der festgestellten Pflichten 108

A. Politische Zwangsmittel 108

I. Anrufung der Bundesregierung 108

II. Beeinflussung des Plenums 109
1. Konstruktives Mißtrauensvotum 109
2. Mißbilligungsbeschluß gegen Minister 110

Seite

B. Zwangsmittel nach der StPO 110

C. Verpflichtungsklage vor dem Verwaltungsgericht 112

D. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts 113

I. Parteifähigkeit im Organstreit 114
1. Untersuchungsausschuß 114
2. Minister 114

II. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen 115

III. Ergebnis 116

E. Zusammenfassung 117

Zweiter Abschnitt: Das Recht des UA, die Anwesenheit eines Ministers auszuschließen 118

A. Ausschlußmöglichkeit bei der Vernehmung des Beamten 118

I. Bedeutung der Nichtöffentlichkeit 118

II. UAe als Ausschüsse gem. Art. 43 II GG 119
1. Verfassungsgewohnheitsrecht 119
2. Wortlaut und Stellung im GG 119
3. Funktionell-wesensmäßige Betrachtung 119
a) Sinn des Art. 43 II GG 120
aa) Bedeutung jenseits der Gesetzesvorbereitung 120
bb) Stellung des Richterwahlausschusses 120
cc) Vergleich mit Art. 35 II WRV 121
dd) Zusammenfassung 122
b) Stellung und Besonderheit der UAe 122

III. Ausnahme von Art. 43 II GG 124
1. Zeugenstellung des Ministers 124
2. Möglichkeit der Beeinflussung des Beamten 125
a) Anwendbarkeit des § 247 I, 1 StPO 125
b) Rechtsmißbrauch als Verfassungsverstoß 126
aa) Vereidigungsmöglichkeit 127
bb) Ministerverantwortlichkeit 128

Seite

IV. Ergebnis 129

B. Ausschluß bei der Schlußberatung 129

I. Bedeutung der Nichtöffentlichkeit 129

II. Verfassungsgewohnheitsrecht 130

III. Schlußberatung als Sitzung gem. Art. 43 II GG 130

IV. Ausnahme von Art. 43 II GG 131
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen 131
2. Verwandtschaft der Schlußberatung mit gerichtlicher Urteilsberatung 132
a) Anwendung der Rechtsgedanken des § 193 GVG gem. Art. 44 II GG direkt 132
b) Anwendung der Rechtsgedanken des § 193 GVG 133
aa) Unabhängigkeit der Beratenden 133
bb) Stellung des Ministers als Verfahrensbetroffener .. 133
3. Zusammenfassung 135

V. Ergebnis 135

Dritter Teil: Schlußbetrachtung 136

LITERATURVERZEICHNIS

Alsberg	Gutachten zum 34. DJT, Verhandlungen des 34. DJT, I. Band S. 332 ff. 1926 (siehe hierzu Abkürzungsverzeichnis)
Anschütz	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933
Apelt	Die Gesetzgebungstechnik, 1950
Arndt, Adolf	Reform der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse? in: DRZ 1964, S. 290 ff.
Arndt, Claus	Zum Begriff der Partei im Organstreitverfahren, in: AöR 87, S. 197 ff. 1962
Bachmayr	Die Untersuchungsausschüsse des Bundestages, Diss. München 1960
Bachof	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd. Diskussion, S. 109 1965
ders.	Grundgesetz und Richtermacht, 1959
Becker	Ein Beitrag zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: DÖV 1965, S. 505 ff.
Bettermann	Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzliche Richter, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, III. Bd. 2. Halbbd. S. 523 ff. 1959
Bexelius	La charge d'ombudsman et les autres moyens de proteger les droits du citoyen en Suede, in: Revue international des sciences sociales, Vol. 18, 1966, S. 269 ff.

Böhm	Der Arbeitsstil des Bundestages, in: Die Neue Gesellschaft 1964, S. 347
The Citizen and the Administration,	A Report by Justice (Wyatt Report) London, 1961
Creutzig	Die Parlamentarischen Hilfsdienste in Bund und Ländern, in: DBVl 1967, S. 226 ff.
ders.	Parlamentarische Verwaltungskontrolle und Gesetzgebungshilfsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schweizerische JZ, 1966, S. 165 ff.
Denneweitz-Schneider	Erläuterungen zu Art. 44 GG, in: Bonner Kommentar, Stand: 1966
Dreher	Die Amtshilfe, 1959
Düwel	Das Amtsgeheimnis, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 23. Bd. 1965
Dumbauld, Edward	The Constitution of the United States, 1964
Eckstein	Diskussionsbeitrag zum 34. DJT, Verhandlungen des 34. DJT, II. Bd., Diskussion, S. 108 ff. 1927
Ehmke	Diskussionsbeiträge zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. 83 ff. (zit.: Diskussionsbeiträge) 1965
ders.	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Verfassungsschutzämter, in: DÖV 1956, 417 ff.
ders.	Referat zum 45. DJT, Verhandlungen d. 45. DJT, II. Bd., S. E 7 ff. 1965 (zit.: Referat)
Ellwein	Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1963

Eschenburg	Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik, Politische Aufsäzte 1957 - 1961, (zit.: Institutionelle Sorgen)	1961
ders.	Staat und Gesellschaft in Deutschland, 3. Aufl. (zit.: Staat und Gesellschaft)	1963
ders.	Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Südweststaates, (zit.: Südweststaat)	1952
Eyermann-Fröhler	Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl.	1965
Finger	Das Staatsrecht des Deutschen Reichs der Verfassung vom 11. August 1919,	1923
Forsthoff	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Bd., 8. Aufl.	1961
Fraenkel	Das amerikanische Regierungssystem,	1960
ders.	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. E 101	1965
Friesenhahn	Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Heft 16, S. 9 ff.	1958
Gärtner	Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, Diss. Würzburg	1954
Geiger	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht,	1952
Giesing	Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Nds. Landtag, in: AöR 81, S. 251 ff.	1956
Goessl	Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes, Schriften zum öffentlichen Recht, V. Bd.	1961
Groß, P. und R.	Zum Zutrittsrecht zu Verhandlungen der Untersuchungsausschüsse nach Art. 43 II GG, in JR 1963, 335 f.	

Gross, Werner	Betrachtungen, in: DVBl 1957, S. 342 ff.
Gurk	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd. Diskussion, S. E 110 1965
Hahn	Der Justizbevollmächtigte des schwedischen Reichstages, in: AöR 87, S. 389 ff. 1962
Haller	Der schwedische Justitieombudsman, Diss. Zürich, 1965
Halstenberg	Das Verfahren der parlamentarischen Untersuchung nach Art. 44 des Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zur Gerichtsbarkeit, Diss. Köln 1957
Hamann	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1961
Heinemann	Referat zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., S. E 53 FF. 1965
Henle	Das parlamentarische Gesetzgebungsbüro, in: DÖV 1950, S. 14 f.
Hennis	Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, in: PVJ-Schrift 1961, S. 23 ff.
Heydebreck	Referat zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., S E 64 ff, 1965
Hirsch	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. E 87 ff. 1965
Höpker	Der wenig attraktive Bundestag - Wie steht es mit einer Parlamentsreform? in: Politische Welt, 98, S. 18 ff. 1966
Hoffmann	Beweislast und Rechtfertigung bei ehrverletzenden Behauptungen im politischen Bereich, in: NJW 1966, S. 1200 ff.

Holmgren	The Need for an Ombudsman too, in: The Ombudsman, Citizen's Defender, S. 227 ff. 1965
Hurwitz	Folketings Ombudsmand - dänischer Parlaments-kommissionär für Zivil- und Militärverwaltung, in: Schweizerische JZ, 1961, S. 85 ff.
ders.	Die Kontrolle der Verwaltung in Dänemark, (Der dänische Parlaments-kommissar für Zivil- und Militärverwaltung), in: Journal der Internationalen Juristenkommission (Genf) I, 2, 1957/58, S. 242 ff.
ders.	Der "Ombudsmann" Kopenhagen 1962
ders.	Der skandinavische Parlamentsbevollmächtigte, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Jubiläumsschrift zum 100-jährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 461 ff. 1963
Jacobi	Bericht zum 34. DJT, Verhandlungen des 34. DJT, II. Bd., S. 69 ff. 1927
Jahn	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. E 113, 116 1965
Jordan	Das parlamentarische Untersuchungsverfahren in den ersten drei Legislaturperioden des Deutschen Bundestages, Diss. Tübingen 1964
Keßler	Die Aktenvorlage und Beamtenaussage im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, in: AöR 88, 313 ff. 1963
Kintzi	Die Rechtsstellung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Kiel 1958
Kirsch	Ein Ombudsman für Berlin? in: JR 1966, S. 241 f.

Kleinknecht - Müller - Reitberger	Kommentar zur StPO und zum Gerichtsverfassungs- und Ordnungswidrigkeitengesetz, 6. Aufl.	1966
Kleinrahm	Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente, in: AöR 79, S. 137 ff.	1953/54
Klinghoffer	Parlamentarische Demokratie in Israel, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. 14, S. 524 ff.	1965
Korte	Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen	1962
Kruse	Hilfsdienst für die Parlamente, in: Handbuch der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft,	1959
Lammers	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz-Thoma, Bd. II, S. 454 ff.	1932
Lechner-Hülshoff	Parlament und Regierung, 2. Aufl.	1958
Lewald	Enqueterecht und Aufsichtsrecht, in: AöR 44, S. 269 ff.	1923
v.Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz, II. Bd., 2. Aufl.	1959/61
Marti	Die aufsehende Gewalt, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, S. 174 ff.	1961
Maunz	Deutsches Staatsrecht, 15. Aufl.	1966
Maunz-Dürig	Grundgesetz, Stand:	1964
Maunz-Siegloch-Schmidt-Bleibtreu-Klein	Bundesverfassungsgerichtsgesetz, (zit.: Maunz-Siegloch u.a.) Stand:	1965
Maurer	Wehrbeauftragter und Parlament,	1965

Mensching	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse gem. Art. 44 Bonner Grundgesetz, Diss. Hamburg	1954
Montesquieu	De l'Esprit des Lois, Ausgabe Garnier, Paris (1956)	1749
Morstein-Marx	The Importation of Foreign Institutions, in: The Ombudsman, Citizen's Defender, S. 257 ff.	1965
Mosheim	Der Parlamentsanwalt, in: JZ 54, S. 685 ff.	
Müller	Ist der Bundestag nur eine Dekoration? Stoßseufzer eines jungen Abgeordneten, Vorschläge für ein besseres Parlament, in: Die Zeit v. 21.10.1966, S. 32	
The Ombudsman,	Citizen's Defender, herausgegeben v. Donald C Rowat, 2. Aufl.	1965
Partsch	Anmerkung zum Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 19.12.1957, in: AöR 83, 459 ff.	1958
ders.	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. E 118 (zit.: Diskussionsbeitrag)	1965
ders.	Gutachten zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, I. Bd., 3. Teil (zit.: Gutachten)	1964
ders.	Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16, S. 74 ff.	1958
ders.	Von den Grenzen parlamentarischer Untersuchungen zur Regierungskontrolle, (Unveröffentlichtes Gutachten, vom Verfasser eingesehen in der Hessischen Staatskanzlei) (zit.: Grenzen parl. Unters.)	1965

Pedersen	Denmark's Ombudsmand, in: The Ombudsman, Citizen's Defender, S. 91 ff. 1965
Pikart	Probleme der deutschen Parlamentspraxis, Zeitschrift für Politik, 1962, S. 201 ff.
Prost	Die Amtshilfe nach Bundesrecht, in: DÖV 1956, 80 f.
Redeker	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. 106 f. (zit.: Diskussionsbeitrag) 1965
ders.	Ein Ombudsman für Bund und Länder? in: DVBl 1964, S. 221 f.
Reuss-Stanley	The Ombudsman: Tribune of the People, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 363, S. 44 ff. 1966
Ritzel-Koch	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, beschlossen am 6.12.1951, 1952
Schäfer	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen, des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. E 151, 1965
Schäfer, Friedrich	Der Bundestag, 1967
ders.	Vorschläge zu einer Parlamentsreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1967, 1, S. 3 ff.
Scheuner	Der Parlamentarische Gesetzgebungshilfsdienst, in: JZ 1951, S. 700
Schieckel	Brauchen wir einen Ombudsman? in: Zeitschrift für Sozialhilfe 1966, S. 94 ff.
Schlochauer	Öffentliches Recht, 1957
Schmidt	Lehrkommentar zur StPO und zum GVG, Teil 2, 1957

Smend	Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen	1928 (1955)
Schramm	Die parlamentarische Gesetzgebungshilfe unter besonderer Berücksichtigung der entsprechenden Einrichtungen des Deutschen Bundestages, Diss. Köln	1965
Steffani	Funktion und Kompetenz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, in: PVJ-Schrift 1960, 153 ff.	
ders.	Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: Parlamentarismus, herausgegeben von Kurt Kluxen, S. 249 ff.	1967
Strickrodt	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. E 85,	1965
Ule	Diskussionsbeitrag zum 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, II. Bd., Diskussion, S. E 83 ff.	1965
ders.	Der Wehrbeauftragte des Bundestages, in: JZ 1957, S. 422 ff.	
Verwaltungskontrolle durch Parlamentsbeauftragte im Ausland, Ombudsman, Bonn, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Abteilung, Materialien,		1965
Wagner	Parlamentsreform, in: Rheinischer Merkur, vom 7.10.1966, S. 4	
Weber, Max	Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland,	1918
Werbke	Ein neuer Wachhund; Wilsons Ombudsman nimmt seine Arbeit auf, in Christ und Welt, v. 14.7.1967, S. 11	
Wolff, H.J.	Verwaltungsrecht I, 6. Aufl.	1965

Zweig — Die parlamentarische Enquete nach deutschem und österreichischem Recht, in: Zeitschrift für Politik, 6, S. 265 ff. 1913

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Thema des 34. DJT	Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen?
Thema des 45. DJT	Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BB	Der Betriebsberater
BDiszH	Bundesdisziplinarhof
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRZ	Deutsche Richterzeitung
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts
GO-BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Hdb. d. DStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz-Thoma
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
LG	Landgericht
Nds.	Niedersächsisch

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PVJ-Schrift	Politische Vierteljahresschrift
StGH	Staatsgerichtshof
UA, UAe	Untersuchungsausschuß, Untersuchungsausschüsse
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung

EINLEITUNG

Seit die von Max Weber schon während des Ersten Weltkrieges in etlichen Artikeln geforderten parlamentarischen Untersuchungsausschüsse[1),2)] durch Art. 34 WRV in das deutsche Verfassungsgefüge aufgenommen wurden, ist bei Wissenschaftlern und Praktikern die Diskussion über diese Einrichtung nicht zur Ruhe gekommen. Dies gilt sowohl für die Weimarer Regelung als auch für die UAe nach Art. 44 GG, der im wesentlichen Art. 34 WRV entspricht. Zwei Deutsche Juristentage haben sich mit den parlamentarischen UAen beschäftigt,[3)] in den Verfassungskommentaren nimmt die Behandlung des parlamentarischen Untersuchungsrechts einen breiten Raum ein,[4)] etliche Einzelartikel wurden dazu schon in der Fach- und Tagespresse veröffentlicht,[5)] und auch eine stattliche Anzahl von Dissertationen ist über dieses Thema geschrieben worden[6)], da die vielen Unklarheiten auf diesem Gebiet, welches vom Verfassungsgeber hinsichtlich positiver Regelung nur kärglich bedacht wurde, geradezu zu kritischen Überlegungen herausfordern.[7)]

---

1) Zusammengefaßt in: Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, 1918.
2) Im Folgenden wird Untersuchungsausschuß mit UA (Mehrzahl UAe) abgekürzt.
3) Der 34. DJT; Thema: Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische UAe, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen?
Der 45. DJT; Thema: Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen UAe grundlegend zu ändern?
4) Lammers, Kommentierung von 20 Seiten; Maunz-Dürig, Art. 44, Kommentierung von 27 Seiten; V. Mangold-Klein, Art. 44, Kommentierung von 12 Seiten.
5) S. Literaturverzeichnis.
6) S. Literaturverzeichnis, außerdem Bibliographie bei Partsch, Gutachten S. 245 ff.
7) Adolf Arndt, DRZ 1964, S. 290.

So unterschiedlich die Tendenz der einzelnen Verfasser auch sein mag, die ganz herrschende Meinung, die hinsichtlich der grundgesetzlichen Regelung geäußert wird, geht dahin, daß eine Reform des UA-Rechts, zumindestens eine Klarstellung des augenblicklich stark umstrittenen geltenden Rechtszustandes, erfolgen sollte.[1] Bisher ist aber auf diesem Gebiet - jedenfalls auf Bundesebene - nichts geschehen; einige Ansätze in verschiedenen Bundesländern sind stets wegen der Gegensätzlichkeit der Meinungen im Versuchsstadium steckengeblieben.[2] Eine gewisse Hoffnung, daß auf Bundesebene eine Neuregelung unternommen werden könnte, ergibt sich daraus, daß seit kurzer Zeit Dr. Dr. Heinemann Bundesjustizminister ist, der auf dem 45. Deutschen Juristentag ein Referat gehalten hat, in dem er selbst die Notwendigkeit einer Neuregelung herausstellte.[3] Auch Professor Dr. Ehmke, jetzt Staatssekretär im Bundesjustizministerium, hat auf dem 45. Deutschen Juristentag in einem Referat die Reform des parlamentarischen Untersuchungsrechts gefordert.[4]

Die Chance, die insofern jetzt für eine Neuregelung des Rechts der UAe im Bund und ihm folgend in den Ländern besteht, rechtfertigt die vorliegende Arbeit, da sie - bei voller Anerkennung der wertvollen Arbeit des 45. Deutschen Juristentages - doch in einem wesentlichen Punkt von dessen Ergebnissen abweicht.

Der Verfasser vertritt nämlich die Auffassung, daß die UAe herkömmlichen Rechts nicht in der Weise zur Erledigung ihrer Aufgaben geeignet sind, daß eine Neuregelung sich auf die Reform und Abänderung einiger Detailgebiete beschränken könnte, vielmehr glaubt er, daß - aus den im Folgenden näher darzulegenden Gründen - die UAe größtenteils durch neue, im deutschen Verfassungsleben bisher nicht praktizierte Parlamentseinrichtungen ersetzt werden müssen. Soweit auf dem 45. Deutschen Juristentag Vorschläge gemacht wurden, die in die gleiche Richtung gehen, wurden sie dort nicht vertieft. Dies gilt vor allem für den Gedanken, die Einrichtung des "Ombudsmans", also des Parlamentsbeauftragten, für das Untersuchungsrecht der deutschen Parlamente fruchtbar zu machen, die im Folgenden einen gewissen Raum einnehmen wird.

---

1) Vgl. für viele Maunz-Dürig, Art. 44, Rdn. 28; s.a. die Beschlußfassung des 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT, Bd. II, S. E 172.

2) Siehe etwa den Gesetzentwurf über die UAe des Bayerischen Landtages, abgedruckt bei Partsch, Gutachten, S. 240 ff.

3) Heinemann, Referat, S. E 53.

4) Ehmke, Referat, S. E 49 ff.

Bei der Behandlung dieser, auf dem 45. Deutschen Juristentag teils nur kurz aufgeworfenen, teils anders beantworteten Frage wird von der Hoffnung ausgegangen, daß es auf diesem Gebiet in absehbarer Zeit zu einer Neuregelung kommen könnte. Es ist jedoch klar, daß - aus tausenfältigen Hindernissen heraus - ein Minister bzw. Staatssekretär nicht immer das verwirklichen kann, was er als Oppositionspolitiker bzw. Wissenschaftler gefordert hat. Jedenfalls ist es möglich, daß er durch die Verhältnisse gezwungen wird, dies Thema auf die Warteliste zu setzen. Daher wird im Anschluß an die Gedanken zur Reform des parlamentarischen Untersuchungsrechts versucht, einige Probleme nach geltendem Recht zu lösen und zu beleuchten, die sich bei der Sichtung des Materials als besonders kontrovers herausgestellt haben. Es handelt sich um die Fragen, inwieweit ein UA Beamtenaussagen und die Herausgabe von Behördenakten erzwingen kann und ob ein Regierungsvertreter bei allen UA-Sitzungen ein Anwesenheitsrecht hat. Diese Fragen sind auf dem 45. Deutschen Juristentag, dessen Aufgabe rechtsfortbildender Art war, nur de lege ferenda, nicht de lege lata beantwortet worden. Da ihre Beantwortung darüber entscheidet, ob UAe überhaupt von der Institution her, bei Unterstellung objektiv prüfungswilliger Mitglieder, als funktionsfähig angesehen werden können, und eine Reform des parlamentarischen Untersuchungsrechts zwar möglich, aber in naher Zukunft keineswegs sicher ist, erschien eine gutachtenmäßige Behandlung dieser Fragen nach geltendem Recht als im Rahmen der vorliegenden Arbeit gerechtfertigt.

Dagegen wurde auf eine allgemeine verfassungsgeschichtliche Betrachtung des parlamentarischen Untersuchungsrechts verzichtet, da eine solche sich in der einschlägigen Literatur leicht nachlesen läßt.[1] Auch auf allgemein-einleitende Darlegungen zum Wesen der UAe wurde verzichtet; die oben (S. 1) erwähnte Vielzahl von Veröffentlichungen über UAe macht das überflüssig.[2]

---

1) s. vor allem Steffani, PVJSchrift 1960, S. 153 ff.

2) Allgemeine Information über das Wesen des deutschen Untersuchungsrechts gibt vor allem Maunz-Dürig, Art. 44.

ERSTER TEIL

Eignung der UAe für die ihnen gestellten Aufgaben und Besserungsmöglichkeit durch neuartige Parlamentseinrichtungen

A. Denkbare Aufgabe eines UA

Wenn im Folgenden untersucht werden soll, ob die UAe herkömmlichen Rechts zur Bewältigung der ihnen gestellten Aufgaben geeignet sind, muß zunächst die Frage beantwortet werden, auf welchen Aufgabengebieten überhaupt die Tätigkeit eines UA denkbar ist.

I. Legislativenquete

Das Parlament als Hauptorgan der Legislative hat seit alters her die Aufgabe der Gesetzgebung. Für den Bundestag ist in Art. 76, 77 GG und §§ 77 ff. GO-BT detailliert geregelt, in welcher Weise eine Gesetzesvorlage zu behandeln ist, wobei in der grundgesetzlichen Regelung besonders auf das Zusammenspiel mit dem Bundesrat eingegangen wird. Da nach Art. 76 I GG auch aus der Mitte des Bundestages Gesetzesvorlagen eingebracht werden können, [1] einer Gesetzesvorlage aber bei der heutigen Kompliziertheit aller durch Gesetz zu regelnden Verhältnisse eine eingehende Information bei Betroffenen und Interessierten vorangehen muß, ist es denkbar, daß vom Parlament die Einrichtung der UAe, die ad-hoc bei besonderem Bedarf zur Tatsachenaufklärung eingesetzt werden können, zur Informationsbeschaffung für ein in Aussicht genommenes Gesetzgebungsprojekt benutzt wird.

1) Entsprechende Regelungen bestehen in allen Länderverfassungen.

Für diese in Literatur und Praxis einhellig als zulässig angesehene Möglichkeit des Parlaments, einen UA zur Fakten- und Informationsbeschaffung für beabsichtigte Gesetzesvorlagen einzusetzen,[1] hat sich die Bezeichnung "Legislativenquete" eingebürgert.

II. Selbstreinigung des Parlaments

Eine weitere Aufgabe des Parlaments als Repräsentativorgan des Volks ist es, im eigenen Bereich autonom für Ordnung zu sorgen. Soweit die Ordnungsgemäßheit der Zusammensetzung des Parlaments in Frage steht, geschieht dies durch die Wahlprüfungsausschüsse (vgl. Art. 41 GG und das Wahlprüfungsgesetz). Wird die Aufhebung der Immunität eines Abgeordneten beantragt, so entscheidet das Gesamtparlament nach Ermittlung durch einen Ausschuß für Immunitätsfragen (vgl. Art. 46 GG und § 114 GO-BT). In beiden Fällen werden Aufgaben, die denkbarer Weise auch von UAen wahrgenommen werden könnten, speziellen anderen Parlaments-organen zugewiesen.[2] Für den Fall jedoch, daß ein Abgeordneter außerhalb des Parlamentsgebäudes[3] Handlungen begeht oder begangen hat, die das Ansehen des Parlaments schädigen könnten, besteht nach gegenwärtigem deutschem Parlamentsrecht keine Sonderregelung. Es ist daher eine denkbare Aufgabe eines UA, in Ausübung eines Teils der Selbstreinigungsfunktion des Parlaments das Verhalten eines Parlamentariers zu untersuchen, welches dem Ansehen des Parlaments abträglich ist. Die Zulässigkeit der Einsetzung eines UA wegen außerparlamentarischen Verhaltens eines Abgeordneten ist in der Praxis schon bestritten worden,[4] indem eine allgemeine Ordnungsgewalt des Parlaments über den einzelnen Abgeordneten verneint und daraus gefolgert wurde, der fragliche Ausschuß werde auf einem Gebiet tätig, auf dem das Parlament keine Zuständigkeit besitze.[5] Da die weit herrschende

---

1) Vgl. f. viele Maunz-Dürig, Art. 44, Rdn. 4, 21.

2) Ehmke, Referat, S. E 12 f.

3) Bei Verstößen im Parlamentsgebäude können §§ 40 ff. GO-BT und die entsprechenden Geschäftsordnungsvorschriften der Landesparlamente eingreifen.

4) S. Partsch, Gutachten, S. 16 f.

5) Die heute allein vertretene "Korrolartheorie" sagt, daß das Thema eines Untersuchungsauftrages den verfassungsmäßigen Aufgabenkreis des Parlaments nicht überschreiten darf. So etwa Dennewitz-Schneider, Art. 44,

Meinung aber annimmt, das Parlament besitze das Recht, für Sauberkeit in den eigenen Reihen und Wahrung des Parlamentsansehens zu sorgen,[1] ist somit als zweite jedenfalls denkbare Aufgabe eines UA diejenige der Ansehenswahrung des Parlaments zu nennen.

III. Exekutivkontrolle

Neben der Gesetzgebung als Aufgabe, die dem Parlament im Rahmen der Gewalten t e i l u n g zukommt, hat das Parlament auf Grund des Gedankens der Gewalten h e m m u n g die Aufgabe, die Exekutive, d.h. die Regierung und die Verwaltung zu kontrollieren. Es ist hauptsächlich das Bedürfnis nach Intensivierung dieser Parlamentskontrolle, welches nach dem Ersten Weltkrieg zur Schaffung der Untersuchungsregelung des Art. 34 WRV geführt hat.[2] Als dritte und wichtigste Aufgabe eines UA muß also festgehalten werden, daß durch ihn das Parlament seine Kontrollbefugnis gegenüber der Exekutive in besonders intensiver Weise wahrnehmen soll.
Diese üblicherweise unter dem Begriff der Verwaltungs- oder Administrativenquete eingeordnete Funktion des Parlaments hat zahlreiche Überscheidungen mit der sog. Mißstands- oder Skandalenquete, von der gesprochen wird, wenn ein UA zur Aufklärung eines vermuteten Mißstands eingesetzt wird. Wenn auch einige Gründe dafür vorgebracht werden können, die Mißstandsenquete als von der Administrativenquete verschiedene denkbare Aufgabe eines UA einzuordnen,[3] soll doch hier unter dem übergeordneten Gesichtspunkt der parlamentarischen Exekutivkontrolle zunächst beides gemeinsam genannt werden, um nicht an dieser Stelle in unnötige systematische Abgrenzungen ausschweifen zu müssen.[4]

Erl. II 4 c; Ritzel-Koch, S. 119; Hamann, S. 240; Lechner-Hülshoff, S. 192; v. Mangoldt-Klein, S. 942 f. Ebenso die gesamte Literatur zu Art. 34 WRV mit Ausnahme von Lewald, AöR 44, S. 291, und Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 245 f.

1) Maunz-Dürig, Art. 44, Rdn. 5; v. Mangoldt-Klein, Art. 44, Anm. III 2; Maunz, Staatsrecht, S. 314; Ehmke, Referat, S. 17; Schlochauer, S. 57.

2) S. Steffani, PVJSchrift 1960, S. 166 f.

3) S. Ehmke, Referat, S. 29 ff.

4) Vgl. Partsch, Gutachten, S. 21, Anm. 33, der darauf hinweist, wie wenig erfolgversprechend es sei, außerhalb der auch hier gewählten Dreiteilung denkbarer Untersuchungsaufgaben Differenzierungen zu versuchen.

IV. Zusammenfassung

Es kann nunmehr festgestellt werden, daß als denkbare Aufgabe eines UA die Legislativenquete, die Ansehenswahrung des Parlaments und die Exekutivkontrolle genannt werden müssen, wobei unter letztere auch die Enqueten gezählt werden müssen, die sich auf Grund eines Skandals mit Exekutivvorgängen befassen.

B. Institutionelle Eignung des UA für seine Aufgaben

Es fragt sich, ob der UA geltenden Rechts den Aufgaben gerecht werden kann, die im vorangegangenen Abschnitt genannt worden sind, oder ob der UA schon von der Institution her (ohne zunächst die Erfahrungen der Parlamentspraxis zu berücksichtigen) ungeeignet ist, Legislativ-, parlamentsinterne Ansehenswahrungs- und Administrativenqueten durchzuführen.

I. Legislativenquete

Bei der Betrachtung der für die UAe maßgebenden Bestimmungen des GG und der deutschen Landesverfassungen fallen folgende herausragende Eigenschaften der UAe geltenden Rechts auf: ihr Ad-hoc-Charakter, das Recht einer bestimmten Parlamentsminderheit, ihre Einsetzung zu fordern und die Ausstattung mit den strafprozessualen Mitteln hinsichtlich der Beweiserhebungen. Es fragt sich, ob diese Eigenschaften die UAe als für eine vorbereitende Legislativarbeit geeignet erscheinen lassen.

1. Der Ad-hoc-Charakter der UAe steht im Gegensatz zu den ständig bestehenden Fachausschüssen. Da diese es üblicherweise sind, die die eingebrachten Gesetzesentwürfe beraten und die Parlamentslesungen vorbereiten, sind sie der Ort legislativen Sachverstands im Parlament. Bei einem UA, dessen Mitglieder aus der Mitte des Parlaments von den Fraktionen

bestimmt werden, kann dagegen nicht ohne weiteres von diesem Sachverstand ausgegangen werden. Es ist natürlich möglich, alle Mitglieder eines ständigen Ausschusses als UA-Mitglieder zu bestimmen. Diese Möglichkeit kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß nach der modernen Parlamentsentwicklung und der auch hier notwendigen Spezialisierung nur die Mitglieder der Fachausschüsse dazu geeignet sind, untersuchende Arbeit zur Vorbereitung legislativer Initiativen oder Entscheidungen zu leisten, so daß die Regelung der die UAe betreffenden Normen, nach denen ein Ad-hoc-Ausschuß mit beliebigen, von den Fraktionen zu bestimmenden Abgeordneten besetzt wird, für die Legislativenquete ungeeignet erscheint.

2. Als einziges Land der Welt kennt die Bundesrepublik nach dem Muster der Weimarer Regelung auf dem Gebiet des parlamentarischen Untersuchungsrechts den Minderheitenschutz.[1] Auch für die Mehrzahl der Bundesländer gilt, daß eine bestimmte Minderheit von 1/4 oder 1/5 der Parlamentsmitglieder die Einsetzung eines UA verlangen kann.[2] Es ist fraglich, ob diese Regelung, die auf eine Anregung Max Webers zurückgeht und von ihm damit begründet wurde, es müsse verhindert werden, daß durch eine "Mehrheitswirtschaft" die effektive Regierungskontrolle durch das Parlament verhindert werden könnte,[3] auch für die Legislativenquete sinnvoll ist. Wenn man sich überlegt, daß nach allgemeinem deutschem Parlamentsrecht schon Fraktionsstärke ausreicht, um aus der Mitte des Parlaments heraus einen Gesetzentwurf einzubringen,[4] müßte man zunächst meinen, das Minderheitenrecht habe auch bei der Legislativenquete seinen Platz.[5] Es muß jedoch bedacht werden, daß, historisch betrachtet, einziger Zweck des Minderheitenschutzes eine Beteiligung der Minderheit an der Regierungskontrolle ist. Im parlamentarischen System wird das Gesetzgebungsprogramm von der Mehrheit festgesetzt und durchgeführt. Wollte man der Minderheit das Recht zugestehen, Enqueten zu von ihr zu bestimmenden legislativen Zielen durchführen zu lassen, würde dies bedeuten, daß eine Einrichtung des Gesamt-

---

1) Nach Art. 44 I GG kann 1/4 der Mitglieder des Bundestages die Einsetzung eines UA zu einem bestimmten Thema verlangen.

2) Lediglich Berlin und Bremen kennen den Minderheitenschutz nicht.

3) Max Weber, S. 66.

4) S. etwa § 97 GO-BT.

5) So Jahn, Diskussionsbeitrag, S. E 113.

parlaments zur Ausführung des Gesetzgebungsprogramms einer Minderheit eingesetzt würde. Der Minderheit wäre damit ein Weg freigegeben, in dieser Weise das Gesetzgebungsprogramm der Mehrheit zu obstruieren.[1]
Es ist also festzuhalten, daß die gegenwärtige Regelung, die zwar ganz auf die Administrativenquete ausgerichtet ist, jedoch auch die Legislativenquete mitumfaßt, soweit für die Gesetzgebungsarbeit ungeeignet ist, als sie ein Minderheitenrecht vorsieht.

3. Für das Verfahren der UAe verweisen das GG und die Länderverfassungen auf die strafprozessualen Regeln. Schon die Überlegung, daß es beim Strafprozeß um die Ahndung einer konkreten, in der Vergangenheit liegenden Unrechtshandlung einer bestimmten Person geht, während sich die Legislativenquete damit befassen muß, zu untersuchen, welchen Inhalt eine in der Zukunft liegende, abstrakt-generelle gesetzgeberische Regelung am besten haben solle, zeigt, daß wegen der grundverschiedenen Verfahrensziele die strafprozessuale Regelung nicht für eine Legislativenquete geeignet sein kann. Zwar gibt es einzelne Berührungspunkte, wie etwa die bei beiden Verfahren denkbare Notwendigkeit, Akteneinsicht zu nehmen oder Sachverständige anzuhören. Dennoch sind die Schwerpunkte so verschieden gesetzt, daß die herkömmlichen UAe mit der StPO und dem GVG als Verfahrensordnung für die Aufgaben einer Legislativenquete nur unzureichend ausgerüstet sind.

4. Zusammenfassend ist damit festzustellen, daß der Ad-hoc-Charakter der UAe, ihre Ausgestaltung als Minderheitenrecht und ihre an den Strafprozeß angelehnte Verfahrensordnung dazu führt, daß man sie von der Institution her als für die Aufgaben einer Legislativenquete ungeeignet bezeichnen muß.

II. Selbstreinigung des Parlaments

Jede berufsständische Organisation, jeder Anwalts-, Ärzte- oder Architektenverband, jede studentische Korporation, kurz jeder Personenverband, der von

---

1) S.a. Ehmke, Referat, S. E 22.

seinen Mitgliedern fachlich und außerfachlich die Beachtung gewisser Werte und Verhaltensmaßregeln verlangt, besitzt eine Ehrenordnung, die geschaffen wurde, um die Sauberkeit in den einzelnen Reihen sicherzustellen.

Die amerikanische Verfassung als älteste und am längsten in Kraft befindliche Verfassung der Welt bestimmt in Art. 1, Sec. 5, Abs. 2 ausdrücklich: Each House (d.h. Senat und Repräsentantenhaus) may punish its Members for disorderly behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member.[1)]
Die im Deutschen Bundestag nach geltendem Recht gegebenen Möglichkeiten, unkorrektes Verhalten von Abgeordneten zu ahnden, sind folgende: Wenn sich im Bundestagsgebäude ein Abgeordneter einer gröblichen Verletzung der Ordnung schuldig macht, so kann ihn der Bundestagspräsident dafür bestrafen, höchstenfalls mit 30 Tagen Sitzungsausschluß (§ 42 GO-BT). Gegen die Strafe des Bundestagspräsidenten ist der Einspruch an das Plenum des Bundestages gegeben (§ 43 GO-BT). Die Verhaltensweise der Abgeordneten außerhalb des Parlamentsgebäudes jedoch, die für das Ansehen des Parlaments ebenso wichtig ist, unterliegt nicht der Aufsicht des Parlamentspräsidenten als demjenigen, der die Würde des "Hohen Hauses" zu wahren hat, vielmehr hat sie hauptsächlich strafrechtliche Bedeutung. Der Einfluß des Parlaments beschränkt sich dann darauf, über die Aufhebung der Immunität der Abgeordneten zu entscheiden, wenn dies von anderer Seite aus beantragt worden ist.[2)] In Fällen, die strafrechtlich nicht faßbar sind und als deren krassester wohl die Abgeordnetenbestechung genannt werden muß, verbleibt es beim Plenum allein, was geschehen kann und soll. Wenn das Parlament dann von sich aus Vorgängen nachgehen will, die das Verhalten eines Abgeordneten außerhalb des Bundestagsgebäudes betreffen, möglicherweise also Aufklärungen durchgeführt werden sollen, die für das Ansehen des Parlaments im Volk von großer Wichtigkeit sind, so hat es dafür nur das Mittel, in dieser Sache einen UA einzusetzen.

Es fragt sich nun, ob der UA ein taugliches Mittel ist, um der Selbstreinigung und Ansehenswahrung des Parlaments zu dienen, wobei wiederum zunächst

---

1) Abgedruckt in: Edward Dumbauld, The Constitution of the United States. Auch nach englischem Parlamentsrecht ist die Ausstoßung eines Members of Parliament wegen "breach of privilege" und "contempt" möglich; S. Ehmke, Referat, S. E 15.

2) In einigen Bundesländern ist allerdings die Möglichkeit der Landtage, Abgeordnete auszuschließen oder vor dem Verfassungsgericht anzuklagen, vorgesehen. Zur Kritik dieser bislang noch unvollkommenen Lösung, s. Ehmke, Referat, S. E 15 ff.

nur die institutionelle Eignung geprüft werden soll, ohne auf die Erfahrungen der Praxis einzugehen.

1. Der UA besteht aus von den verschiedenen Fraktionen nach dem Proporz und eigens für diesen Untersuchungszweck bestimmten Parlamentariern. Dies hat zur Folge, daß hier, wenn es um die Untersuchung des Verhaltens eines Mitabgeordneten geht, nicht unabhängige und unvoreingenommene Prüfer den Vorfall aufzuklären suchen, sondern daß Freunde und Feinde des Betroffenen sich im UA gegenüberstehen. Es hieße einen Parlamentarier überfordern, wenn man von ihm verlangen wollte, er solle einen Sachverhalt ans Licht der Öffentlichkeit fördern helfen, der einen Parteifreund und damit die eigene Partei schädigen würde. Es ist daher festzuhalten, daß bei Untersuchungen, die sich gegen Parlamentsangehörige richten, ein Teil der UA-Mitglieder Neigung haben wird, die Fakten lieber zu vertuschen als aufzuhellen. Das Wahrheitsfindungssystem, das sich auch im deutschen Strafprozeß zeigt und davon ausgeht, nur eine unvoreingenommene, in der Sache selbst nicht engagierte Stelle sei geeignet, zweifelhafte Fakten aufzuklären, ist jedenfalls hinsichtlich des UA, der die Selbstreinigungsfunktion des Parlaments wahrnehmen soll, nicht gegeben.

2. Fraenkel hat darauf hingewiesen, [1] daß das System, durch zwei entgegengesetzte Parteien die materielle Wahrheit zu erforschen, im angelsächsischen Strafprozeß zu Hause sei und sich dort bewährt habe. Man müsse daher zum Ergebnis kommen, ähnlich wie in England Staatsanwalt und Verteidiger sich bemühten, einander bekämpfend im Kreuzverhör die Wahrheit aus Angeklagten und Zeugen zu erforschen, so müsse es vom System her auch beim UA erfolgversprechend sein, daß dort der eine Teil der Prüfenden ein Interesse daran habe, die Angelegenheit möglichst hochzuspielen und den gegnerischen Abgeordneten belastende Fakten festzustellen, der andere Teil den Betroffenen so weit wie möglich zu decken versuche.

3. Eine solche Argumentation verkennt, daß das englische System nur funk-

---

1) Fraenkel, Diskussionsbeitrag, S. E 101; ihm folgend Jahn, S. E 116.

tionieren kann, wenn die dem Betroffenen gegnerische Seite Anklage und Überführung zum Hauptziel hat. Wenn die Rollen von Ankläger und Verteidiger in verschiedenen Fällen sich jeweils umkehren können und wenn außerdem das Hauptziel beider Seiten nicht Überführung bzw. Entlastung ist, sondern übergeordnete politische Ziele vorherrschen, so besteht die Gefahr, daß zugunsten dieser Ziele beide Seiten die einzelnen ihnen genehmen und nicht genehmen Fälle gegeneinander aufrechnen, wobei das Aufklärungsinteresse des Gesamtparlaments auf der Strecke bleibt.

Da die deutschen UAe mit Politikern besetzt sind und von Politikern eingesetzt werden, die natürlich nicht anders können, als politisch zu denken, ist also der Versuch verfehlt, aus dem Funktionieren des englischen strafprozessualen Systems, die Wahrheit durch gleichberechtigt streitende Parteienvertreter herauszubekommen, auf die Eignung der UAe für Untersuchungen gegen Parlamentarier zu schließen.
Es muß vielmehr festgestellt werden, daß UAe, die mit fraktionszugehörigen Parlamentariern, also in der Sache selbst engagierten Mitgliedern besetzt sind und politische Faktoren des Parteienkampfes darstellen, wenig geeignet sind, über die Ansehenswahrung der Parlamente zu wachen. Da sie Ad-hoc-Charakter haben, müßten sie zunächst einmal in bezug auf einen bestimmten Fall eingesetzt werden. Da diese Einsetzung ein Politikum ersten Ranges wäre, wird meistens schon hier die Untersuchung ein Ende nehmen, da die betroffene Partei es im Wege des Parteienhandels wahrscheinlich erreichen wird, daß es gar nicht erst zur Einsetzung des UA kommt. Sollte er jedoch zustande kommen, so bleibt der "Verteidigerpartei" immer noch eine gute Chance, auf politischem Wege zu erreichen, daß die Sache einschläft, da auch die "Anklägerpartei" nicht in der Aufklärung des Sachverhalts, sondern im allgemeinen politischen Erfolg ihr Hauptziel sieht. Dies wird um so leichter gelingen, als es außer den strafrechtlichen gegenwärtig keinerlei verbindliche Maßstäbe für das Verhalten eines Parlamentariers, etwa in der Art einer Ehrenordnung, gibt. Es ist also durchaus denkbar, daß der Fall einer Abgeordnetenbestechung ungerügt bleibt, jedenfalls dann, wenn der Missetäter einer genügend starken Fraktion angehört.[1)]

---

1) S. Abg. Moersch in Sten. Ber. des D. Bundestages, V. Leg. Par. S. 4620, der berechtigterweise Anstoß daran nahm, daß ein Staatssekretär eine Frage im Parlament, die von der Aufklärung einer möglichen Abgeordnetenbestechung handelte, mit dem Hinweis auf die Nichtstrafbarkeit von Spenden an Abgeordnete oder Parteien beantworten zu können glaubte.

4. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, daß die Möglichkeit der deutschen Parlamente, UAe einzusetzen, keine ausreichende Handhabe zur Ansehenswahrung der Volksvertretungen bietet.

III. Exekutivkontrolle

Es ist schon oben (S. 6) festgestellt worden, daß die Hauptaufgabe der UAe, die Max Weber, der "Vater der UAe"[1], ihnen im deutschen Verfassungsleben zugedacht hat, die Verwaltungs- und Regierungskontrolle ist. Es fragt sich, ob die UAe geltenden Rechts ein geeignetes Mittel sind, das dem Parlament unzweifelhaft gegenüber der Exekutive zustehende Kontrollrecht wahrzunehmen.

1. Max Weber hat seine Gedanken zum UA-Wesen unter der Herrschaft des konstitutionellen Systems gefaßt, als die Exekutive im Reich und in den Ländern von Monarchen abhing und einen Gegenpol zur gewählten Volksvertretung bildete. Diese gegensätzliche Stellung führte dazu, daß im Parlament insgesamt ein starkes Kontrollinteresse gegenüber der Exekutive vorhanden war,[2] das Kontrollrecht also - wenn es damals in heutiger Ausgestaltung bestanden hätte - auch von Seiten der Abgeordneten und Parteien als Recht des Gesamtparlaments verstanden worden wäre und darauf hätte gerechnet werden können, daß ein aus Parlamentariern besetzter UA ein kleines, diskretes, prüfungswilliges und -fähiges Gremium gewesen wäre.[3]

2. Im gegenwärtigen System, in dem die Regierung vom Vertrauen der Mehrheit des Parlaments abhängt, besteht keine so ausgeprägte Gegnerstellung zwischen Parlament und Regierung wie im konstitutionellen System. Man hat in bezug auf das Kontroll- und Untersuchungswesen die Parlamentsmehrheit schon als "Schutztruppe der Regierung" bezeichnet, Regierung und Parlamentsmehrheit werden in zynischen Pressekommen-

---

1) S. Steffani, PVJSchrift 1960, S. 165.
2) S. Steffani, aaO. S. 159 ff.
3) So die Vorstellung Webers. S. Weber, S. 67.
4) Heinemann, Referat, S. E 53.

taren als "Interessengemeinschaft zum Gewinn der nächsten Wahl" bezeichnet. Wenn das auch Überspitzungen sind, so zeigen sie doch recht deutlich, daß die neue Frontstellung nicht mehr heißt: Regierung - Parlament, sondern: Regierung und Parlamentsmehrheit - Opposition.

3. Diesem veränderten Zustand hat man dadurch Rechnung zu tragen versucht, daß man das parlamentarische Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht umgestaltet hat, so daß auf Antrag eines Viertels oder Fünftels der Abgeordneten ein UA zu einem bestimmten Thema eingesetzt werden muß.
   Zu diesem Weg einer Realisierung des parlamentarischen Kontrollrechts muß zunächst gesagt werden, daß er nicht vorsieht, daß infolge der Bildung einer großen Koalition die Opposition weniger als das verlangte Quorum an Parlamentariern ausmacht. Da dieses aber im Bundestag sich augenblicklich so verhält, ist damit genau jener Zustand eingetreten, den Max Weber damit anprangerte, durch "Mehrheitswirtschaft" dürfe das parlamentarische Kontrollrecht nicht illusorisch gemacht werden.[1)]

4. Weiter muß festgestellt werden, daß die UAe geltenden Rechts völlig ungeeignet sind, eine laufende Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit durch das Parlament zu ermöglichen. Eine laufende Kontrolle der Exekutivtätigkeit durch das Parlament, die im Prinzip von allen Parlamentariern bejaht wird[2)] und im Zeitalter wachsender Machtkonzentration der Exekutive heute notwendiger ist denn je, kann nicht durch eine Einrichtung wahrgenommen werden, die jeweils mit großem politischem Einsatz ad hoc auf einen bestimmten Fall hin eingesetzt werden muß und die von ihrer näheren Ausgestaltung her (Verweis auf das strafprozessuale Verfahren, Hinweis in Art. 44 IV GG auf die Kollisionsmöglichkeit mit Gerichten) ganz auf die Behandlung einzelner, skandalartiger Mißstandsfälle ausgerichtet ist.
   Es wäre freilich möglich, daß die mangelnde Eignung der UAe für die laufende Exekutivkontrolle daher unschädlich ist, weil dem Parlament andere Einrichtungen zur Verfügung stehen, die genügende Kontrollmöglichkeiten eröffnen. Gedacht werden könnte hier an die Fragestunde im Bundestag

---

1) Weber, S. 66.

2) Siehe etwa Sten. Ber. des D. Bundestages, I. Leg. Per., S. 932, 1498.

und die Mittel der Kleinen und Großen Anfrage (§§ 105 - 111 GO-BT). Diese Informationsmittel des Parlaments können jedoch nicht als Kontrollmittel im eigentlichen Sinne bezeichnet werden. Die befragte Regierung ist nicht verpflichtet, Fragen zu beantworten. Wenn sie sich auch im allgemeinen aus politischen Gründen zu einer Beantwortung entschließen wird, so braucht sie doch dabei nur insoweit Informationen preiszugeben, als es ihr genehm ist; sie kann Fragen ausweichend oder nicht vollständig beantworten, bleibt also alleiniger Herr ihres Wissens. So wertvoll die verschiedenen Fragemöglichkeiten nach den Geschäftsordnungen der Parlamente auch sein mögen, so können diese demnach doch nicht als wirksames Mittel zur laufenden Exekutivkontrolle betrachtet werden, jedenfalls nicht als Mittel, welches die Durchsetzung des Kontrollrechts des Parlaments sicherstellen würde.[1)]

5. Wenn also festgestellt wurde, daß die gegenwärtigen UAe zur laufenden Parlamentskontrolle ungeeignet sind,[2)] so muß schließlich geprüft werden, ob sie wenigstens geeignet sind, die Mißstandsüberprüfung durch das Parlament zufriedenstellend durchzuführen. Wir haben oben (S. 14) gesehen, daß es diese Aufgabe, die Durchführung der sog. Skandalenquete ist, für die die UAe geltenden Rechts nach Ad-hoc-Charakter und Verfahrensbestimmungen hauptsächlich vorgesehen sind.

a) Es braucht hier nicht länger in aller Breite dargetan und begründet zu werden, daß die gegenwärtige Regelung, vor allem hinsichtlich der Pauschalverweisung auf die strafprozessualen Vorschriften, unzureichend ist. Dieses ist in vielen Veröffentlichungen von Staatsrechtlern und Parlamentariern festgestellt und beklagt worden.[3)] Fraglich ist nur, ob das Institut des UA an sich, d.h. als ein ad-hoc eingesetzter, mit Parlamentariern besetzter Ausschuß, dem gewisse Untersuchungsrechte zustehen, geeignet ist, bei der heutigen Parlamentsstruktur

---

1) S. Heinemann, Referat, S. E 57.

2) Wobei hier nicht drauf eingegangen werden soll, daß die Möglichkeit, einen ständigen UA einzusetzen, von der h.M. als verfassungswidrig angesehen wird. Dieses Problem wird unten, S. 26 f. näher behandelt.

3) S. für die WRV Lammers, S. 470, und Jacobi, S. 96. Für das GG vergl. für viele Maunz-Dürig, Art. 44, Rdn. 49.

die Aufgabe einer Mißstandsenquete zu übernehmen.

b) Schon am Anfang dieses Abschnitts (S. 13 f.) ist bemerkt worden, daß beim gegenwärtigen parlamentarischen System die Parlamentsmehrheit kein Interesse daran hat, Mißständen auf die Spur zu kommen und Skandale aufzudecken, welche die Regierung und damit zugleich die Regierungspartei kompromittieren würden. Die Parlamentsmehrheit, die ja auch im UA die Mehrheit besitzt und insofern Herr der Beweisanträge ist, wird sich nach Kräften bemühen, Mißstände eher zu- als aufzudecken, dennoch Aufgedecktes aber bagatellisieren. Freilich hat die Minderheit hiergegen die Möglichkeit, dem Plenum einen Minderheitenbericht vorzulegen und die Öffentlichkeit anzurufen. Es muß hier jedoch wiederum betont werden, was schon oben (S. 11 f.) bei der Eignung der UAe als Instrument der Selbstreinigung des Parlaments gesagt wurde, daß nämlich die Vertreter von Regierungspartei und Opposition einander nicht unversöhnlich gegenüberstehen wie der Staatsanwalt und der Verteidiger im angelsächsischen Strafprozeß, daß sie vielmehr geneigt sind, zugunsten einer Einigung in für sie übergeordneten Dingen der allgemeinen Politik ein Zerstreiten wegen der Aufklärung eines einzelnen Mißstandsfalls zu vermeiden.

c) Auch für die Mißstandsenquete erscheint daher der UA wenig geeignet.[1] Bemerkenswert ist bei dieser Feststellung, daß sie darauf beruht, daß die heute in den deutschen Parlamenten vertretenen Parteien einander weniger bekämpfen als sich miteinander zu arrangieren suchen. Jedoch gilt heute allgemein über die Ausübung des Untersuchungsrechts in der Weimarer Republik, als sich die Parteien erbittert bekämpften und laufend UAe eingesetzt wurden, das UA-System habe sich damals wenig bewährt, da es die kämpfenden Parteien zum Mißbrauch geradezu eingeladen habe; es sei meist rein destruktiv und staatszerstörend gebraucht worden.[2] Es scheint also geradezu eine Überforderung des Parteipolitikers und Abgeordneten zu sein, von ihm das Mittelmaß an Streitbarkeit zu verlangen, welches für das gegenwärtige System notwendig ist, um

---

1) Im Ergebnis ebenso: Maurer, S. 13 f.: Im Ausschußverfahren werde in der Regel mehr gestritten als geklärt. Gleiches Ergebnis auch Eschenburg, Institutionelle Sorgen, S. 123, Südweststaat, S. 54; Ellwein, S. 140; Redeker, Diskussionsbeitrag, 106 f.

2) Steffani, Über die parl. UAe, in: Parlamentarismus, S. 270.

Untersuchungen über Mißstände einerseits in Gang zu setzen und erfolgversprechend durchzuführen, andererseits nicht durch gehäufte Untersuchungen vermeintlicher Mißstände staatszerstörend zu wirken.

d) Ehmke ist der Ansicht, gerade weil der UA ein politisches Gremium sei, sei er für die Durchführung von Skandalenqueten gut geeignet. Hier müsse nämlich häufig neben die bloße Tatsachenfeststellung eine Vorbereitung der politischen Wertung durch das Plenum treten, die allein eine politisches Gremium durchführen könne.[1] Dem ist entgegenzuhalten, daß zwar sekundäre Aufgabe des UA auch die Bewertung eines Sachverhalts sein kann, daß es primär aber bei der Skandalenquete für den UA darum geht, Fakten festzustellen. Eine volle und faire Sachverhaltsermittlung ist aber aus den oben genannten Gründen nach geltendem Untersuchungsrecht nicht gewährleistet, ebensowenig wie überhaupt die Einberufung eines UA dann, wenn ein Mißstand der Aufklärung harrt.

e) Über die bisherigen Ausführungen über mangelnde Qualifikation des UA geltenden Rechts für die Mißstandsenquete hinaus muß noch gesagt werden, daß es bei der Überlastung des modernen Parlamentariers eine Überforderung bedeutet, von ihm zu verlangen, er solle auf Grund eines Mißstands in der Verwaltung, der ihm zu Ohren kommt, nach erfolgloser Anwendung von Mitteln wie Kleiner und Großer Anfrage den dornenvollen und im Erfolg völlig ungewissen Weg des UA gehen, der für ihn als Nichtfachmann möglicherweise die Notwendigkeit einer Einarbeitung in spezielle Verwaltungsprobleme bedeutet und selbst ohne solche zusätzliche Erschwernisse einen erheblichen zusätzlichen Zeitaufwand erforderlich macht. Es ist verständlich, daß im Falle eines Mißstands, der ihm nicht gerade staatsgefährdender Natur zu sein scheint, auch der Abgeordnete, der seine Kontrollaufgabe gegenüber der Exekutive ernst nimmt, eine Abwägung vornehmen wird, die (wenn nicht zusätzliche politische Werbungsabsichten mitspielen) dazu führen wird, die Dinge lieber auf sich beruhen zu lassen.

---

1) Ehmke, Referat, S. E 41.

Auch die Arbeitsüberlastung des modernen Parlamentariers, der regelmäßig Mitglied von einem oder mehreren ständigen Parlamentsausschüssen sein wird, führt also zur Feststellung, daß das gegenwärtige UA-System zur Durchführung von Mißstandsenqueten ungeeignet ist.

6. Es kann nunmehr zusammenfassend gesagt werden, daß die UAe, die noch unter dem Eindruck des gerade abgelösten konstitutionellen Systems ins deutsche Verfassungsleben eingeführt wurden, wegen der veränderten Stellung der Regierung zum Parlament, der allgemein übergeordneten politischen Zielsetzung der Parlamentsabgeordneten im Zusammenhang mit starker Gruppendisziplin sowie der heutigen Arbeitsüberlastung der Parlamentarier als Hilfsorgan des Parlaments zur Faktenfeststellung und -klärung bei der Exekutivkontrolle schlecht geeignet erscheinen.

IV. Ergebnis

Als Resultat der bisherigen Überlegungen kann festgehalten werden, daß UAe geltenden Rechts zur Durchführung von Legislativenqueten, Untersuchungen zur Selbstreinigung des Parlaments und zur Exekutivkontrolle wenig geeignet sind. Während dies hinsichtlich der Legislativenqueten allgemeine Meinung ist,[1] war doch der Großteil der auf dem 45. Deutschen Juristentag anwesenden Rechtslehrer und Praktiker der Ansicht, hinsichtlich der Administrativenquete hätten sich die UAe unter dem GG bewährt; hier bedürfe es lediglich einer Abänderung bzw. Klarstellung der Verfahrensvorschriften.[2] Es ist daher im Folgenden zu untersuchen, ob sich die gegenwärtige Regelung des Untersuchungsrechts in der Praxis bewährt hat, so daß lediglich eine Klarstellung und Detailregelung wünschenswert erscheint, oder ob nach anderen Einrichtungen Ausschau gehalten werden muß, um die Durchführung der genannten Enquetaufgaben zu gewährleisten.

---

1) S. Ehmke, Referat, S. E 29; s.a. Entwurf der Beschlußfassung des 45. DJT, Verhandlungen des 45. DJT S. E 159, endgültige Beschlußfassung S. E 172.

2) S. Beschl.fassg. d. 45. DJT, aaO. S. E 172.

C. Rückschlüsse aus der Praxis der UAe

I. Legislativenquete

Es hat im Deutschen Bundestag keine Enquete gegeben, die sich als dem Informationsbedürfnis des Parlaments entsprungene Legislativenquete bezeichnen ließe. Ehmke spricht von "Mißstandsuntersuchungen mit legislativen Auswirkungen",[1] Partsch von der "ganz bescheidenen Rolle der Gesetzgebungsenquete".[2] Jordan gewinnt aus einer Analyse der UAe der ersten drei Perioden des Bundestages die Überzeugung, die Funktion des UA im Gesetzgebungsverfahren sei verkümmert, taktische Erwägungen herrschten vor.[3]

1. Der Bundestag hat folgende UAe eingesetzt, die etwas mit der Legislativarbeit des Parlaments zu tun haben:

   a) Der UA "Zeche Dahlbusch",[4] der das Thema hatte, ob Grubensicherheits- und Arbeitsschutzvorschriften geändert werden müßten, wurde einberufen, um einen weitergehenden Einsetzungsantrag der KPD, der sich auf ein voraufgegangenes Grubenunglück bezog, nicht zu Wahlkampfmunition bei der nordrhein-westfälischen Landtagswahl 1950 werden zu lassen; er erstattete keinen Bericht an das Plenum und schlief ohne Abschlußsitzung ein, weil kein Interesse der Parteien am Untersuchungsgegenstand selbst bestand.

   b) Der UA "Bundeshauptstadt" (bisweilen auch "Spiegelausschuß" genannt), in dem der Verdacht geprüft werden sollte, daß einige Abgeordnete sich hätten bestechen lassen,[5] führte zwar dazu, daß Gesetz-

---

1) Ehmke, Referat, S. E 21.
2) Partsch, Gutachten, S. 21.
3) S. Jordan, S. 124 f.
4) S. D. BTag, I. Leg.Per., Drs. S. 980, 1068; Sten. Ber. S. 2582, 2583.
5) S. D. BTag, I. Leg.Per., Drs. S. 1397; Sten.Ber. S. 3290; UA-Bericht Drs. S. 2274.

zesänderungen angeregt wurden; dies geschah aber nicht durch den UA selbst, vielmehr wurden auf Grund der bloßen Tatsachenfeststellung des UA Gesetzesanträge aus der Mitte des Bundestages gestellt. (S. dazu näher unten S. 20 ff.

c) Der "Schwerbeschädigtenausschuß", der eingesetzt wurde, um die Gründe für die zögernde Einstellung von Schwerbeschädigten zu prüfen und zu untersuchen, ob eine gesetzliche Regelung Abhilfe schaffen könne,[1] kann hinsichtlich der zweiten Hälfte seines Themas als Legislativenquete bezeichnet werden. Da jedoch die Beschäftigungslage für Schwerbeschädigte sich während der Dauer des Untersuchungsverfahrens verbesserte und der Untersuchungsbericht keine konkreten Gesetzesvorschläge enthielt, trug auch dieser UA keine gesetzgeberischen Früchte.

d) Der UA zur Bereinigung des Reichs- und Bundesrechts, der vom 2. Deutschen Bundestag eingesetzt wurde,[2] sieht sich äußerlich als Gesetzgebungsenquete an. Er hat dem Parlament aber keine Gesetzgebungsinformationen verschafft, und dies war auch durch seine Einsetzung nicht beabsichtigt. Vielmehr war dieser UA aus dem Grunde eingesetzt worden, um dem Bundesjustizministerium, welches daran arbeitete, im Teil 3 des Bundesgesetzblattes eine bereinigte Sammlung des geltenden Rechts zu veröffentlichen, die nötigen finanziellen Mittel zu verschaffen. Die Berichte dienten denn auch lediglich dem Zweck, dem Justizministerium in diesem Bestreben Hilfe zu leisten und führten dazu, daß durch Änderung des Haushaltsplans 1955/56 dem Justizministerium die erforderlichen Mittel bewilligt wurden.

2. Die Betrachtung der Praxis des Bundestages bestätigt somit die oben (S. 19) angeführten Ansichten, nach denen UAe bei der Wahrnehmung der gesetzgeberischen Aufgaben des Bundestages so gut wie keine Rolle gespielt haben. Auch die Praxis der Länderparlamente ergibt das gleiche Bild. So berichtet Partsch,[2] unter den 85 in den Ländern durchgeführten parlamen-

---

1) S. D. Btag, I. Leg.Per. Drs. S. 3645; UA-Bericht Ders. S. 4009.

2) S. D. Btag, II. Leg.Per. Drs. S. 908; Sten.Ber. S. 3366; UA-Bericht Drs. 1404, 3703

3) Partsch, Gutachten, S. 21.

tarischen Untersuchungsverfahren habe sich kaum eine eindeutige Legislativenquete befunden.

3. Es kann somit festgestellt werden, daß die UAe geltenden Rechts in Bund und Ländern schon ihrer Struktur nach für parlamentarische Legislativenqueten ungeeignet sind, was auch daraus ersichtlich wird, daß in der deutschen Parlamentspraxis UAe mit echten, informationsbezogenen Legislativaufgaben fast nie eingesetzt worden sind.

   Es wird unten (S. 34 ff.) weiter zu untersuchen sein, ob dies Ausdruck einer - möglicherweise unausweichlichen - Entwicklung ist, die die Gesetzesarbeit und -initiative immer mehr der Exekutive zuweist, so daß der Mangel an Legislativenqueten kein abänderbarer Mangel wäre, oder ob durch Verbesserungen der parlamentarischen Institutionen auf diesem Gebiet Abhilfe geschaffen werden könnte und sollte.

   Zunächst soll jedoch untersucht werden, ob die Erfahrungen der Parlamentspraxis auch auf den weiteren Aufgabengebieten der UAe die Ergebnisse der rechtstheoretischen Überlegungen stützen.

II. Ansehenswahrung und Selbstreinigung

1. Der schon oben (S. 19) erwähnte UA "Bundeshauptstadt", in dem untersucht wurde, ob Abgeordnete der Bayernpartei für ihre Stimmabgabe in der Hauptstadtfrage (Bonn-Frankfurt) Geld angenommen hätten,[1] hatte zum Ergebnis, daß einem Abgeordneten die Annahme großer Schmiergelder in anderer Sache (Kraftstoffpreise) nachgewiesen wurde; einigen anderen Abgeordneten wurden Inkorrektheiten nachgewiesen, die diese zunächst durch bewußt falsche Aussagen vor dem UA zu verschleiern versucht hatten. Die Beurteilung des UA-Berichts in der anschließenden Parlamentsdebatte war unterschiedlich.[2] Einig waren sich die Vertreter der verschiedenen Fraktionen, daß den überführten Missetätern nahegelegt werden sollte, ihr Mandat niederzulegen, was schließlich seitens des Plenums auch geschah, ohne daß die Betroffenen der Empfehlung nach-

---

1) S. Bericht des UA in D. BTag, I. Leg. Per., Drs. S. 2274.

2) S. D.BTag, I. Leg.Per., Sten. Ber. 148. Sitzung.

gekommen wären.

Beim Lesen der Drucksachen und der Berichte über die Parlamentsdebatte kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß, wenn hier einmal rücksichtslos geprüft worden ist, dies zum großen Teil deshalb geschah, weil es sich bei den Betroffenen um Mitglieder einer kleinen Fraktion (BP) handelte, die damals weder der Opposition noch der Regierungskoalition fest verbunden war. Dieser Schluß wird auch dadurch gestützt, daß die Behauptung, die der Abgeordnete Seelos (BP) gleich zu Anfang der Parlamentsdebatte aufstellte, in den Ausführungen der nachfolgenden Sprecher unwidersprochen hingenommen wurde: man habe im UA die Untersuchungen zunächst auf alle Geldzuwendungen an BP-Abgeordnete ausdehen wollen; dies sei jedoch sofort fallengelassen worden, als in diesem Zusammenhang die riesigen Geldmittel zur Sprache kamen, die den anderen Parteien von Banken, Industrie etc. zugeflossen wären.[1)]

Die These, daß der mit einander bekämpfenden Abgeordneten besetzte UA nicht der rechte Ort sei, um die teilweise in das innere Gefüge einer Partei eindringenden Untersuchungen zur Ansehenswahrung durchzuführen, wird weiter dadurch demonstriert, daß anläßlich des UA "Bundeshauptstadt" einige Mitglieder des UA, ohne das UA-Ergebnis abzuwarten, einzelne Äußerungen vernommener Auskunftspersonen für ihre eigene politische Wahlkampfpropaganda verwerteten.[2)] Dies zeigt sehr deutlich, wie wenig die Stellung der UA-Mitglieder mit der von Ankläger und Verteidiger nach anglo-amerikanischem Strafprozeßrecht gleichgesetzt werden kann (S. o. S. 11 f.), geht es dem Politiker doch gar nicht so sehr um die Anklage oder Verteidigung als solche, vielmehr um ein zusätzliches Kampfmittel in der allgemeinen politischen Arena.

Auch die selbst mit dem UA "Bundeshauptstadt" befaßten Parlamentarier empfanden die Unzulänglichkeit des bestehenden UA-Systems, wenn es um Untersuchungen gegen unwürdige Kollegen ging. Die Vertreter der BP, FDP und DP verlangten entschieden eine Ehrenordnung und die Einsetzung eines möglichst objektiven Ehrenrates.[3)] Die CDU engagierte sich zwar nicht so stark, ihr Vertreter stellte jedoch ebenfalls fest, es bleibe unbenommen, möglichst bald eine Ehrenordnung zu erstellen.[4)] Die SPD, die

---

1) S. D.BTag, I. Leg.Per. Sten.Ber. S. 5898.
2) S. D.BTag, I. Leg.Per. Sten.Ber. S. 5898; s.a. Jordan, S. 26.
3) S. D. BTag, I. Leg.Per. Sten.Ber. S. 5899, 5912, 5917.
4) S. D.BTag, I. Leg.Per. Sten.Ber. S. 5929.

sich damals in deutlicher Parlamentsminderheit befand, mag Zweifel an der Objektivität auch eines Parlamentsehrenrats gehabt haben und schlug vor - bei Anerkennung, daß die gegenwärtige Regelung unhaltbar sei - durch eine Grundgesetzänderung solle das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit erhalten, bestechlichen Abgeordneten das Mandat abzuerkennen.[1]

Die Ergebnisse, die der UA "Bundeshauptstadt" nach all diesen Vorschlägen schließlich auf parlamentsrechtlichem Gebiet zeitigte, waren kläglich. Obwohl man sich einig gewesen war, der gegenwärtige Zustand müsse geändert werden, führte der SPD-Widerstand dazu, daß sich der Bundestag keine Ehrenordnung gab, sondern in § 22 GO-BT lediglich vorsah, der Bundestag könne sich eine Ehrenordnung geben,[2] was bis heute noch nicht geschehen ist. Der SPD-Antrag, der das Bundesverfassungsgericht bei der Wahrung der Parlamentsehre einschalten wollte, hatte von vornherein keine reale Chance, die zur Grundgesetzänderung notwendige 2/3Mehrheit zu erlangen, und wurde, nachdem er zunächst einmal auf Bitten der SPD von der Tagesordnung abgesetzt worden war,[3] schließlich dem Ausschuß für Rechts- und Verfassungswesen überwiesen, der jedoch zu keiner Empfehlung gelangte und die Sache einschlafen ließ. Das Ergebnis all dessen war, daß in der Frage der parlamentarischen Ansehenswahrung alles beim alten blieb. Hierbei mutet es ein wenig geschmacklos an, daß auf allen Seiten des Parlaments auf die Notwendigkeit einer verbesserten Selbstreinigung des Parlaments mit Worten gedrungen wurde, während die einzige reale gesetzliche Folge des UA "Bundeshauptstadt" die Einführung des § 187 a StGB war, der die politische Üble Nachrede unter Strafe stellt.[4] Während also die damaligen Bundestagsabgeordneten aus dem Vorgefallenen nicht die Konsequenz zogen, sich selbst einer weitergehenden, objektivierten Kontrolle hinsichtlich Bestechlichkeit und sonstigem parlamentsschädigendem Verhalten zu unterstellen, versuchten sie, das Parlamentsansehen dadurch hochzuhalten, daß künftig Parlamentariern nur noch Dinge nachgesagt werden durften, die positiv nachgewiesen werden konnten; d.h. jeder Kritiker handelte künftig auf eigenes Risiko.[5]

---

1) S. D.BTag, I. Leg.Per. Drs. 2303, Sten.Ber. S. 5918.
2) S. D.BTag, I. Leg.Per. Sten.Ber. S. 7414, 7463.
3) S. D.BTag, I. Leg.Per. Sten.Ber. S. 5680.
4) Erstes Strafrechtsänderungsgesetz v. 30.8.1951, BGBl. S. 739.
5) S. Zur Kritik dieser Regelung Hoffmann, NJW 1966, S. 1200 ff. Zur gänzlich anderen Behandlung ehrverletzender politischer Behauptungen in den USA s. speziell S. 1203, Fußn. 43

2. Den wenig ermutigenden Erfahrungen, die aus den Ergebnissen des UA "Bundeshauptstadt" gewonnen wurden, entsprechen die weiteren Fälle, in denen Bundestagsabgeordnete Untersuchungen über Kollegen anstellten. So wurden im Zusammenhang mit Beschaffungsskandalen der Bundeswehr drei Abgeordnete, die Mitglieder des Verteidigungsausschusses waren, außerdem aber einträgliche Posten in der Rüstungsindustrie innehatten, beschuldigt, unsachlichen Einfluß auf Beschaffungen ausgeübt zu haben.[1] Die drei Abgeordneten setzten mit Hilfe ihrer Fraktionsfreunde durch, daß der Verteidigungsausschuß gem. Art. 45 a II GG als UA tätig wurde, wobei offensichtlich das Ziel verfolgt wurde, die drei angegriffenen Abgeordneten zu entlasten. Die UA-Sitzungen in dieser Sache fanden schließlich wegen des sachlichen Zusammenhanges zugleich mit den Sitzungen statt, in denen der Verteidigungsausschuß als UA Korruptionsskandale im Bundesverteidigungsministerium untersuchte. Der Verteidigungsausschuß brachte in beiden Angelegenheiten kein Licht hinter die Dinge. Während er von den drei Abgeordneten zwei, die ohnehin erst in zweiter Linie angegriffen worden waren, entlasten konnte und zu diesem Zweck - allen Diskontinuitätsbedenken zum Trotz - als Ausschuß der 2. Legislaturperiode sogar dem 3. Bundestag nach dessen Neuzusammentritt einen Bericht erstattete,[2] klärte er weder die generell im Zusammenhang mit der Beschaffung des Schützenpanzers "HS 30" den Parteien und dem Bundesverteidigungsministerium gemachten Vorwürfe noch die speziell in gleicher Sache dem Abgeordneten Berendsen vorgeworfenen Tatbestände auf. In beiden Fällen entschuldigte man sich mit dem Ende der Legislaturperiode.
Das Ergebnis dieses Vorgehens war, daß auch in der Folgezeit Vorwürfe und Nachforschungen in der Presse nicht aufhörten. Der Bundesrechnungshof erstattete schließlich einen kritischen Bericht, in dem das Bundesverteidigungsministerium wenn auch nicht wegen Korruption[3], so doch wegen mangelnder Sparsamkeit und Vorsicht in dieser Sache gerügt wird.[4] Die damals (1966) noch in der Opposition stehende SPD-Fraktion stellte eine kleine Anfrage in gleicher Sache,[5] die vom Bundesverteidigungsministerium ausführlich beantwortet wurde.[6] Diese Auskunft des Mini-

---

1) S. hierzu und zum Folgenden Jordan, S. 45 f.
2) S. D.BTag, III. Leg.Per., Drs. 5.
3) Die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen wegen passiver Bestechungen dauern noch an.
4) S. D.BTag, V. Leg.Per.,Drs. 1603, S. 75 ff.; Kritik S. insbes. S. 83 f.
5) S. D.BTag, V. Leg.Per.,Drs. 1041.
6) S. D.BTag, V. Leg.Per.,Drs. 1135.

steriums war nicht geeignet, alle Unstimmigkeiten, die sich in der HS-30-Affaire gezeigt hatten, zu klären. Die SPD, die inzwischen mit der CDU die Regierungskoalition eingegangen war, verfolgte jedoch die Angelegenheit nun nicht weiter. Als aber schließlich die jetzt in die Opposition verdrängte FDP den Antrag stellte, einen UA einzusetzen, der die Vorgänge bei der Beschaffung des HS-30 klären sollte, wurde dieser vom Bundestag einstimmig angenommen.[1)]

In der Begründung des Einsetzungsantrages für den UA wird beklagt, daß die Untersuchungen vor 10 Jahren, als die HS-30-Beschaffung gerade abgeschlossen war, die Aufklärung der Vorfälle also erheblich viel leichter gewesen wäre als heute, ein so mageres Ergebnis gehabt haben.[2)] Ob der jetzt eingesetzte UA nach 10 Jahren, nachdem etliche der damals Beteiligten verstorben sind, ein besseres Ergebnis bringen wird, darf füglich bezweifelt werden.
Auch aus dem Ergebnis jenes vor 10 Jahren erfolgten Verfahrens gegen die Abgeordneten Berendsen, Dr. Blank und von Manteuffel muß jedenfalls der Schluß gezogen werden, daß ein parlamentarischer UA bei Untersuchungen, die Vorwürfe gegen Abgeordnete zum Anlaß haben, nicht das geeignete Instrument ist, um - etwa durch die Verteilung von Ankläger- und Verteidigerrolle auf die verschiedenen Fraktionsmitglieder- eine Erforschung der objektiven Wahrheit so weit wie möglich zu gewährleisten. Es wird hierbei nicht verkannt, daß die beiden genannten UA-Verfahren des Verteidigungsausschusses im Wahljahr 1957 stattgefunden haben und daher besondere politische Bedingungen herrschten. Aber gerade die Tatsache, daß die SPD-Fraktion vor der Wahl die Untersuchungen mit größter Intensität vorantrieb und die Öffentlichkeit der UA-Sitzungen zu erreichen suchte,[3)] während sie nach erfolgter Wahl die Angelegenheit einschlafen ließ, zeigt, wie sehr es den Abgeordneten bei der parlamentarischen Untersuchung, auch bei der Untersuchung in bezug auf das Parlamentsansehen, um allgemein machtpolitische Zielsetzungen geht.

---

1) S. D.BTag, V. Leg.Per., Drs. 1468, Sten.Ber. S. 4614.
2) S. D.BTag, V. Leg.Per., Sten.Ber. S. 4620.
3) Die Sitzungen des Verteidigungsausschusses als UA sind gewöhnlich gemäß Art. 45 a III GG i.Vbdg. m. § 73 I GO-BT nichtöffentlich.
Zum Bestreben der SPD nach Erreichung der Öffentlichkeit s. Deutschland Union Dienst v. 27.8.1957 und SPD-Pressedienst v. 27.8.1957.

3. Auch die UA-Praxis bestätigt somit die oben (S. 9 ff.) theoretisch begründete These, daß der mit Parlamentariern besetzte, ad-hoc einzusetzende UA auf Grund des mangelnden Willens seiner Mitglieder, Beschuldigungen und Verdachte gegen Mitabgeordnete objektiv und fair nach Gesichtspunkten der Ansehenswahrung und Selbstreinigung des Parlaments zu klären und zu werten, wenig zur Wahrung des Parlamentsansehens geeignet ist. Dies gilt um so mehr, als mangels einer parlamentarischen Ehrenordnung jeglicher verbindliche Maßstab für die Bewertung und Ahndung parlamentsschädigenden Verhaltens eines Abgeordneten fehlt.

III. Exekutivkontrolle

Die überwiegende Mehrzahl aller in Bund und Ländern durchgeführten parlamentarischen Untersuchungsverfahren diente in irgendeiner Weise der Exekutivkontrolle.[1] Es soll zunächst untersucht werden, inwieweit sich diese Feststellung, die ja ein Bedürfnis der Parlamentspraxis nach der Einrichtung des UA auf diesem Gebiet nachweisen könnte, auf das Gebiet der fortlaufenden Verwaltungskontrolle, inwieweit auf jenes der Einzel-Mißstandsenquete erstreckt.

1. a) Die bislang in Bund und Ländern eingesetzten UAe, die sich mit der Exekutivkontrolle beschäftigten, hatten ihren Einsetzungsgrund alle in - tatsächlich vorhandenen oder doch behaupteten - Mißständen im Einzelfall. Zur laufenden Exekutivkontrolle wurden keine UAe eingesetzt, wenn man vom speziellen Fall der Grubensicherheitsausschüsse im Saarland und in Nordrhein-Westfalen absieht,[2] außerdem vom "Ständigen UA zur Behandlung von Korruptionsfällen", der vom 1. Landtag von Schleswig-Holstein eingesetzt wurde, was jedoch bald so in Vergessenheit geriet, daß in der gleichen Legislaturperiode mehrfach ein Ad-hoc-UA in Korruptionsangelegenheiten beantragt und eingesetzt wurde.
   Als die SPD-Fraktion im Bundestag 1950 die Einsetzung eines ständigen UA zur Überwachung der Grundsätze bei der Auftragsvergebung für Bauten im Raum Bonn beantragte, wurde dies aus verfassungsrechtlichen

---

1) Vgl. f. viele Partsch, Gutachten, S. 22.
2) S. hierzu u. zum Folgenden Partsch, Gutachten, S. 33 ff.

Gründen abgelehnt.[1] Der Berichterstatter des Rechtsausschusses, der heutige Bundeskanzler Kiesinger, führte damals aus, ein UA dürfe gemäß Art. 44 GG "Tatsachen untersuchen, die abgeschlossen vorliegen". jedoch nicht "die Tätigkeit der Exekutive begleitend überwachen".[2] Diese damals von der Mehrheit des Bundestages akzeptierte These ist inzwischen in der Staatsrechtslehre zu Art. 44 GG herrschend.[3] Aus diesem Grund ist es nicht wieder zu einem Antrag auf Einsetzung eines ständigen UA durch die Parlamentsopposition gekommen, obwohl der "Kronjurist" der SPD-Fraktion, Adolf Arndt, noch 1964 den Standpunkt vertrat, der ständige UA sei mit dem GG und dem Gewaltenteilungsprinzip vereinbar.[4]
Da es keine UAe zur laufenden Exekutivkontrolle gab, kann auch nichts aus einer etwaigen Parlamentspraxis zur Eignung eines UA für diese Aufgabe gesagt werden.

b) Eine Sonderstellung nimmt auf dem Gebiet der Exekutivkontrolle der Verteidigungsausschuß ein. Er hat gem. Art. 45 a GG die Rechte eines UA. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder hat er eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchungen zu machen.
Danach könnte man annehmen, die Arbeit des Verteidigungsausschusses stelle eine auf das Gebiet der Verteidigung beschränkte laufende Exekutivkontrolle mit den Mitteln eines UA dar. Wenn man die Untersuchungen des Verteidigungsausschusses betrachtet, wird man jedoch auch hier finden, daß die Behandlung und Abwicklung der 6 Fälle, in denen er bisher als UA tätig geworden ist, eine reine Mißstands-Einzelfall-Untersuchung gewesen ist,[5] so daß in diesem Zusammenhang (laufende UA-Kontrolle) auch die Tätigkeit des Verteidigungsausschusses nicht herangezogen werden kann.

---

1) S. DBTag, I. Leg.Per., Sten.Ber. S. 1498 ff.

2) ebenda.

3) S. etwa Maunz-Dürig, Art. 44, Rdn. 17 m. w. Nachweisen, der ausführt, das Parlament dürfe "anerkanntermaßen" keine ständigen UAe einsetzen. A.A. Ehmke, Referat, S. E 35.

4) A. Arndt in seinem Playdoyer vor dem Hess. StGH anläßlich des Verfassungsstreits um den durch die CDU-Fraktion des Hess. Landtages beantragten UA (Hess.LTag, V. Leg.Per., Drs. Abt. 1 Nr. 991).
Unveröffentlichtes Protokoll vom Verf. eingesehen in der Hess. Staatskanzlei. S. näher u. S. 30 Fußn. 2

5) S. Fälle 1 - 5 bei Partsch, Gutachten, S. 23. In jüngster Zeit Fall 6: Tod

c) Es bleibt also festzustellen, daß eine Parlamentspraxis hinsichtlich laufender Exekutivkontrolle durch UAe nicht besteht.

2. a) Es wurde oben (S. 26) festgestellt, daß die überwiegende Mehrheit aller durchgeführten Untersuchungsverfahren der Exekutivkontrolle diente, im vorangegangenen Abschnitt außerdem, daß alle diese Untersuchungen auf den Sektor der sog. Mißstands- oder Skandalenquete entfallen. Diese für Bund und Länder gleichermaßen geltende Tatsache könnte zunächst zu dem Schluß führen, auf diesem Gebiet bestehe ein Bedürfnis der Praxis für die Einsetzung von UAen, bzw. auf diesem Gebiet habe sich das parlamentarische Untersuchungsrecht bewährt. Dieser Schluß wird jedoch bei einer Betrachtung der Zusammenstellung aller in Bund und Ländern eingesetzten UAe[1)] in Frage gestellt. Es fällt nämlich auf, daß in allen bundesdeutschen Parlamenten seit dem Ablauf der ersten Legislaturperiode die Neigung zur Einsetzung von UAen spürbar nachgelassen hat. Der Bundestag hat in seiner ersten Legislaturperiode mehr UAe eingesetzt, als in den nachfolgenden 4 Perioden zusammen. (Verhältnis 9 : 6). In den Bundesländern ist das Verhältnis nicht viel anders, zum Teil noch extremer (Bremen 4 : 0), zum Teil, trotz gleicher Tendenz, ausgeglichener (Hessen 3 : 5).
Es erscheint notwendig, dem Grund dieser Tendenz wachsender Untersuchungsunlust nachzugehen, da dies möglicherweise zur Revision der oben (S. 26) als möglich aufgestellten These führt, nach der auf dem Gebiet der Mißstandskontrolle die Einrichtung des UA bewährt und notwendig sei.

b) Es wäre wenig realistisch, anzunehmen, die Zahl der Untersuchungen sei zurückgegangen, weil die untersuchungswerten Vorkommnisse im

---

des Oberleutnants Arndt, Ausschußbericht DBTag, V. Leg.Per., Drs. 1438; Sten.Ber. 97. Sitzg. In allen 6 Fällen hat der Vert. Ausschuß ausdrücklich betont, er habe während einer oder mehrerer Sitzungen als UA gem. Art. 35 a II GG getagt. Der Vert. Ausschuß nimmt somit die UA-Rechte nicht ständig für sich in Anspruch, sondern nur dann, wenn er sich durch einen Beschluß in Hinblick auf ein bestimmtes Thema als UA konstituiert hat. - S. zu dieser Frage auch Maunz-Dürig, Art. 44 S. 8, Fußn. 1.

1) S. Partsch, Gutachten, S. 2 und S. 6 f.

Bereich der Exekutive sich derart vermindert hätten. Jordan hat bei der Analyse der Untersuchungsverfahren des Deutschen Bundestages einige "heiße Eisen" angesprochen, die von den Parlamentariern bewußt nicht - jedenfalls nicht mit den Mitteln des UA - aufgegriffen wurden.[1] Dazu gehörte die Einstellung der Regierung Adenauer zu Wiedervereinigung und europäischer Einigung, desgleichen zur Saarpolitik, außerdem die Affairen Schmeißer,[2] Schroth-Scharley,[3] Blankenhorn-Hallstein gegen Strack,[4] Kilb[5] und Globke. Weder die angebliche separatistische Vergangenheit Adenauers noch die kommunistische Wehners wurde untersucht.[6] Auch die Verwendung der Gelder aus dem Geheimfonds des Bundeskanzlers und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung blieb ungeprüft.[7]

aa) Zur Erklärung dieser Tendenz, "schlafende Hunde ruhen zu lassen", drängt sich die oben theoretisch abgeleitete Ansicht auf, nach der für den Parlamentarier als Politiker andere Ziele wesentlicher sind als eine rückhaltlose Aufklärung von behaupteten oder wirklichen Unsauberkeiten im Staatsapparat.
In teilweise realistischer Einschätzung dieser Gegebenheit findet sich in der Literatur häufig folgende These: Das parlamentarische Untersuchungsrecht sei wenig erfolgsträchtig ohne die stimulierende Wirkung des Minderheitenrechts.[8] Das Minderheitenrecht jedoch gewährleiste dadurch ein gutes Funktionieren des parlamentarischen Untersuchungsrechts, daß ein Untersuchungsinteresse der Minderheit, d.h. der parlamentarischen Opposition, immer gegeben sei, weil diese schon aus parteipolitischen und wahltaktischen

---

1) S. Jordan, S. 153 ff.
2) S. DBTag, II. Leg.Per., Drs. 1733; Sten.Ber. S. 6202; III. Leg.Per. Sten.Ber. S. 3082.
3) S. DBTag, II. Leg.Per., Sten.Ber. S. 1178.
4) S. DBTag, III. Leg.Per., Drs. 252, 325, 660, 930, 961, 1026, 1159, 779, 849; Sten.Ber. S. 1279, 2827, 2832, 3519, 3584, 4234; 3083, 3096, 3110, 3111 ff.
5) S. DBTag, III. Leg.Per., Drs. 1897.
6) Hierzu s. u. S.
7) S. DBTag, III. Leg.Per., Sten.Ber. S. 1958 ff.
8) S. Partsch, Gutachten, S. 199, Ehmke, Referat, S. E 44.

Gründen bemüht sein müsse, der von der Parlamentsmehrheit getragenen Exekutive Fehler und Versagen nachzuweisen.

aaa) Eine Argumentation dieser Art ist darum nur teilweise realistisch, weil sie bei veränderter Verfassungswirklichkeit auch heute noch von einem Parteienverhalten ausgeht, wie es in der Weimarer Republik[1] und teilweise in der ersten Wahlperiode des Bundestages und der Länderparlamente zu beobachten war.[2] Nachdem die Vielzahl kleiner, zum Teil radikaler Parteien aus den Parlamenten ausgeschlossen war und sich die übriggebliebenen Parteien zu ideologisch wenig engagierten Volksparteien entwickelten, zogen letztere es näm-

---

1) S. hierzu Steffani, PVJSchrift 1960, S. 175 f.

2) Der einzige Rückfall in das Denken der Weimarer Zeit, als die Parteien vom Untersuchungsrecht eher einen zu starken und dadurch destruktiven Gebrauch machten, ist in der neueren Parlamentspraxis der UA des Hessischen Landtages, der 1964 auf Antrag der CDU-Opposition untersuchen sollte, in welcher Weise die Landesregierung die Verhandlungen bezüglich Beteiligung des Landes Hessen an der Investitions- und Handelsbank AG geführt hatte. (Einsetzungsantrag s. Hess. LTag, V. Leg.Per., Drs. Abt. 1, Nr. 91) Der UA wurde zu einem Zeitpunkt beantragt, als die Vertragsverhandlungen in dieser Sache noch nicht abgeschlossen waren, und hatte das Ziel, die Verhandlungen zwischen Land und Bank zum Scheitern zu bringen, was dann auch prompt geschah. (S. die Äußerung der Oppositionsabgeordneten Großkopf und Kohl, Hess. LTag, V. Leg.Per., Sten.Ber. S. 1217 und 1219: "Wir stellen mit Genugtuung fest, daß dieses einsame Abenteuer liquidiert worden ist".) Der UA-Einsetzungsbeschluß des Hessischen Landtages wurde durch Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofes für nichtig erklärt (S. Staatsanzeiger für das Land Hessen, 1966, S. 1612 ff.), das eigentliche destruktive Ziel der Parlamentsminderheit war jedoch erreicht, die Bank, die verhindern mußte, in Gespräch, Mutmaßungen und Spekulation zu geraten, zog ihr Verkaufsangebot zurück. Der Fall zeigt deutlich, daß jenes Mittelmaß an Streitbarkeit, welches notwendig ist, um den UA zum wirksamen, aber nicht einseitig destruktiven Kontrollinstrument zu machen, beim Parlamentarier nicht vorausgesetzt werden kann. (Vgl. hierzu oben S. 16 f.)

lich vor, sich lieber miteinander zu arrangieren als einander zu bekämpfen.[1]

bbb) Außerdem stellten die Parteien fest, daß zumeist ein Untersuchungsverfahren hinsichtlich seiner Werbewirksamkeit auf die breiten Wählermassen in keinem Verhältnis zum Arbeitsaufwand der Parlamentarier stand, die im UA saßen. Jordan spricht davon, daß das Untersuchungsverfahren zu den "langwierigen Unternehmen mit ungewissem Ausgang" und nur "relativer Werbewirkung" gerechnet werde.[2]

ccc) Diese Gründe führen dazu, daß ein stimulierendes Aufklärungsinteresse der Opposition heute nicht vorausgesetzt werden kann. Der Wegfall dieses für das Funktionieren des gegenwärtigen Untersuchungssystems nach allgemeiner Auffassung wichtigen Faktors erscheint dem Verfasser als entscheidend für die Abnahme der Untersuchungsverfahren in den deutschen Parlamenten.

bb) Als weiterer Grund, der bewirkte, daß die Zahl der UAe seit dem Anfang der 50er Jahre ständig abgenommen hat, muß auch die Erkenntnis von Öffentlichkeit und Abgeordneten gesehen werden, daß man den Ergebnissen der Parlamentsuntersuchungen oft recht skeptisch gegenüberstehen kann.[3] Partsch, der in seinem Gutachten alle UAe in Bund und Ländern bis zum Jahr 1964 analysiert hat, gesteht die im Ergebnis insgesamt sehr geringe Ausbeute der

---

1) Ein Beispiel auf dem Gebiet der UAe bildeten die UAe des BTages "Dokumentendiebstahl" und "Platow" (DBTag, I. Leg.Per., Drs. 2655 u. 2657), die in gegenseitigem Einvernehmen der Parteien ergebnislos verliefen (S. Jordan, S. 31 ff., Partsch, S. 169 f.). Auch die Äußerung des Fraktionsgeschäftsführers der CDU Rasner im BTag ist hierher zu rechen: die SPD könne einen UA "Wehner" haben, wenn sie auf einem UA "Oberländer" bestehe (DBTag, III. Leg.Per., Sten.Ber. S. 5608). Bekanntlich ist es zu keinem von beiden UAen gekommen.

2) S. Jordan, S. 151.

3) Vgl. Ehmke, Referat S. E 40; s. hierzu näher Jordan, S. 150 ff.

durchgeführten Untersuchungsverfahren indirekt ein, wenn er davor warnt, vom Ergebnis und Erfolg her zu argumentieren und damit zu einer Ablehnung der Einrichtung der UAe zu gelangen.[1] Trotz dieser Warnung muß auch er eingestehen, daß zu den Gründen, die die auffällige Abnahme der UAe zur Folge hatten, die Auffassung der Parlamentarier gerechnet werden müsse, ein UA könne häufig - vor allem bei Ergebnislosigkeit - mehr schaden als nützen.[2]

Die Abnahme der UAe in Bund und Ländern erscheint somit nicht als zufällig, sondern als durch mangelndes Aufklärungsinteresse der Parlamentsopposition, Arbeitsüberlastung der Parlamentarier und Zweifelhaftigkeit der UA-Ergebnisse bedingt.

cc) Eine besondere Situation auch hinsichtlich des parlamentarischen Untersuchungsrechts besteht gegenwärtig im Deutschen Bundestag und jenen Ländern, in denen sich SPD und CDU zu einer mehr als 3/4 der Parlamentsmitglieder umfassenden Großen Koalition zusammengeschlossen haben. Das einzige Land, das eine längere Erfahrung mit einer Großen Koalition aufzuweisen hat, die den gegenwärtig in der Bundesrepublik bestehenden verglichen werden kann, ist Österreich. Dort befanden sich die Parteien ÖVP und SPÖ etwa 20 Jahre lang in der "Zwangsehe" einer Großen Koalition, und dort gab es seit 1949 nur einen UA (im Jahre 1949). Wegen der Großen Koalition war ein öffentliches Streiten der Partner inopportun, man arrangierte sich außerparlamentarisch, und die Untersuchungsanträge der kleinen Fraktionen wurden niedergestimmt.[3],[4]

---

1) Partsch, Gutachten, S. 11 ff. A.A. Ehmke, Ref. S. 40.

2) Partsch, Gutachten, S. 2.

3) S. hierzu Partsch, S. 10 Gutachten.

4) Gegen die sich aus der österreichischen Praxis ergebende untersuchungshemmende Wirkung einer großen Koalition kann nicht angeführt werden, daß bald nach Bildung der CDU-SPD Koalition im Deutschen Bundestag der sog. HS-30 Ausschuß als bislang jüngster UA eingesetzt wurde. Über die besonderen Verhältnisse dieses Falles, die darin liegen, daß die SPD sich vor ihrem Eintritt in die Koalition in dieser Sache stark engagiert hatte, s.o. 24 f.

Bei Andauern der Großen Koalitionen ist also im Bundestag und den entsprechenden Ländern ein Fortbestehen der bisherigen untersuchungsfeindlichen (oder besser untersuchungsdesinteressierten) Tendenz zu erwarten.

3. Der Blick auf die Parlamentspraxis hat die Richtigkeit der oben (S. aufgestellten These bestätigt, nach der das parlamentarische Untersuchungsverfahren in seiner jetzigen Ausgestaltung von Voraussetzungen ausgeht, die nicht der Verfassungswirklichkeit entsprechen. Die Parlamentsabgeordneten lassen sich nicht mit Staatsanwalt und Verteidiger nach angelsächsischem Muster vergleichen, sie werden durch die ihnen im gegenwärtigen Untersuchungssystem zugewiesene Rolle überfordert und dem entspricht es, daß die Ergebnisse der parlamentarischen Untersuchungen häufig zweifelhaft sind. Schließlich kann das Instrument des von der Parlamentsopposition der Parlamentsmehrheit aufgezwungenen Minderheitenausschusses durch Bildung einer Großen Koalition völlig ausfallen.
Aus den Erfahrungen der Parlamentspraxis ist daher ebenfalls die Fogerung zu ziehen, daß sich das gegenwärtige Untersuchungsverfahren in bezug auf Mißstandsenqueten nicht bewährt hat, daß vielmehr nach neuen Wegen gesucht werden muß, um eine sachlich und politisch zufriedenstellende Mißstandskontrolle der deutschen Parlamente zu gewährleisten. Es braucht kaum darauf hingewiesen zu werden, daß gleiches für die laufende Exekutivkontrolle gilt, für die Parlamentserfahrungen durch UAe bisher nicht vorliegen.

IV. Ergebnis

Es war oben (S. 4 ff.) festgestellt worden, daß denkbare Aufgaben eines UA nach derzeitigem Verfassungsrecht in Bund und Ländern die Legislativenquete, die Selbstreinigung und Ansehenswahrung des Parlaments und vor allem die Administrativenquete sind. Nach zunächst nur rechtstheoretisch gewonnenen Ergebnissen muß nun die mangelnde Eignung der UAe für alle diese Aufgaben auch als durch die Erfahrung der parlamentarischen Praxis bestätigt gelten. Damit steht fest, daß die Gedanken, auf denen das Funktionieren des parlamen-

tarischen Untersuchungsrechts beruht, nicht mit der gegenwärtigen Verfassungswirklichkeit übereinstimmen und daher die Einrichtung des parlamentarischen UA durch neue, besser geeignete Parlamentseinrichtungen ersetzt werden muß.

D. Besserungsmöglichkeit auf den drei denkbaren Aufgabengebieten des UA

I. Legislativenquete

Die Tatsache, daß es in den Parlamenten des Bundes und der Länder keine echten Legislativenqueten gegeben hat, könnte zu dem Gedanken verleiten, auf diesem Gebiet bestehe überhaupt kein Bedürfnis parlamentarischen Tätigwerdens; die Kompliziertheit der modernen Verhältnisse verlege das Gesetzesinitiativrecht (Art. 76 I GG) immer ausschließlicher in den Bereich der mit dem Sachverstand der Bürokratie versehenen Exekutive,[1] eine Neuregelung des parlamentarischen Informationsrechts zu legislativen Zwecken sei daher unnötig.
An einer solchen Argumentation wäre nur so viel richtig, daß es allerdings nicht der Zweck einer Verbesserung der legislativen Information der Parlamente sein kann, diesen eine Priorität hinsichtlich der Gesetzesinitiative zu gewinnen. Jedoch bleibt unabhängig von dem Ausmaß der Ausübung des Initiativrechts immer das Parlament das Verfassungsorgan, das letztlich über Zustandekommen und Aussehen der Gesetze entscheidet.[2] Daher erscheint es notwendig, dem Parlament Informationsmöglichkeiten an die Hand zu geben, durch die es das für seine Legislativarbeit notwendige Wissen und Material auch jenseits des von der exekutiven Seite aus angebotenen gewinnen kann.

1. In diesem Zusammenhang ist in letzter Zeit immer wieder das Wort "Hearings" gefallen.[3] Es ist ebenso oft behauptet worden, das amerikani-

---

1) Hierzu Ehmke, Referat, S. E 20 f.
2) Vgl. hierzu näher Partsch, Parlament u. Regierung in VVDStRL, 16, S. 103 f.
3) So auch in der Diskussion der Teilnehmer des 45. Deutschen Juristentages; s. Diskussionsbeiträge S. E 103 ff., 115. Vgl. auch die in den folgenden Fußnoten genannten.

sche System der "public hearings" müsse übernommen werden,[1] wie auch, unser Verfassungssystem eigne sich nicht dazu, parlamentarische Hearings einzuführen.[2] Tatsache ist, daß § 73 II GO-BT "öffentliche Informationssitzungen", d.h. also Hearings, der Ausschüsse vorsieht, daß jedoch der Deutsche Bundestag von dieser Vorschrift fast noch nie Gebrauch gemacht hat.[3]

a) Dennoch zeigen Beispiele wie etwa die Informationssitzung des Verkehrsausschusses des Bundestages vom 24.3.1960, in der Sachverständige zur Frage gehört wurden, wie die Zahl der Verkehrstoten verringert werden könnte,[4] oder die SPD-Veröffentlichung "Sachverständige haben das Wort", die die gesetzliche Arbeitsversicherung betraf, Hearing-Charakter hatte und große Beachtung fand,[5] daß Hearings auch im deutschen Verfassungssystem einen bedeutenderen als den gegenwärtigen Raum einnehmen könnten, wenn sie auch nicht zu der Bedeutung gelangen werden, die ihnen wegen des Dualismus Kongreß-Präsident in den USA zukommt.

Die bislang häufig beklagten tatsächlichen Hindernisse der Durchführung von Hearings im großen Stil wie etwa die Raumnot im Bundestagsgebäude[6] dürften durch den Parlamentsneubau für den Bundestag bald überwunden sein.

Im Rahmen einer Gesamtregelung und -reform des parlamentarischen Untersuchungs- und Informationsrechts sollte daher an Stelle der bisher nach Art. 44 GG zulässigen Legislativenquete, deren mangelnde Eignung für die ihr zugedachte Aufgabe oben (S. 7 ff., 19 ff.) festgestellt wurde, dem Hearing ein angemessener Platz eingeräumt

---

1) S. DBTag, I. Leg.Per., Sten.Ber. S. 4557.
2) Fränkel, Das amerikan.Regierungssystem, S. 307
3) S. Partsch, Parlament u. Regierung, S. 89; Schramm, S. 169 f.
4) DBTag, III. Leg.Per., Sten.Ber. S. 6098; s.a. Strickrodt, Diskussionsbeitrag S. E 85.
5) Die SPD hatte damals nach Ablehnung entsprechender Anträge im Sozialausschuß des BTages durch ihren sozialpolitischen Arbeitskreis Sachverständige zum Thema der Arbeitsversicherung öffentlich anhören lassen und das Protokoll dann veröffentlicht. S. näher bei Ehmke, Referat, S. E 28.
6) Daher der besondere Sinn des § 73 II 2 GO-BT: Soweit es die Raumverhältnisse gestatten. S. a. Schramm, S. 169 f.

werden.[1] Wenn auch nicht zu erwarten sein wird, daß die Sachverständigen, vor allem aber die Verbandsvertreter[2] sich dazu drängen werden, ihre Ansichten und Forderungen öffentlich, bei gleichzeitiger Anwesenheit der Vertreter entgegengesetzter Ansichten darzulegen und zu erläutern, so erscheint es doch eine leicht lösbare Aufgabe des Bundestages, diesentsprechenden Kreise von sich aus heranzuziehen und ihre Teilnahme etwa dadurch zu erreichen, daß das Hearingsergebnis zum bedeutenden politischen Faktor aufgewertet wird. Wenn außerdem auch die Hearings zwar keinesfalls verhindern werden, daß die Verbandslobby Einfluß auf Gesetzgebungswerke vorzugsweise schon beim Referentenentwurf und in der Anonymität der ministeriellen Anhörung gemäß § 23 II GGO[3] erstreben und erreichen wird,[4] so ist doch eine im Sinne der sachlichen Lösung günstige Wirkung davon zu erwarten, wenn Gruppen- und Verbandsinteressen öffentlich konfrontiert werden und wenn Verbandsforderungen und deren Geltendmachung sich voller Publizität stellen müssen. Abgesehen von diesen vorteilhaften Aussichten, die das Hearing neben der bloßen Informationsbeschaffung bietet,[5] darf auch nicht übersehen werden, daß es dem Parlament die Möglichkeit verschafft, Aufklärungsarbeit mit dem Ziel eines besseren Verständnisses der Bevölkerung für Gesetzgebungsnotwendigkeiten zu leisten,[6] eine Parlamentsfunktion, der im Sinne der Smendschen Integrationslehre besondere Bedeutung zukommt.[7]

---

1) Angesichts der Überlastung der Parlamentarier erscheint dagegen die Ansicht Ehmkes (Referat S. E 25), bei einer Neuordnung des parlamentarischen Informationsrechtes müsse auch ein gesetzlicher Rahmen für die Durchführung "umfangreicher und komplizierter Legislativenqueten" geschaffen werden, in dem die Ad-hoc-Einsetzung gemischter Ausschüsse von Parlamentariern und Experten vorgesehen sei, ohne Aussicht auf Erfolg.

2) Häufig wird Verbandsvertreter = Sachverständiger sein.

3) Gem. GO der BMinisterien, s. Lechner-Hülshoff S. 410 f.

4) S. Hennis, PVJSchrift 1961, S. 23 ff.

5) S.a. Ehmke, Referat, S . E 28.

6) S. Jahn, Diskussionsbeitrag, S. E 115; s.a. DBTag, V. Leg.Per., Sten.Ber. S. 3170; dort werden hinsichtlich der kommenden Notstandsgesetze Hearings für notwendig gehalten. Diese "Notstands-Hearings" haben inzwischen (nach Fertigstellung der vorliegenden Arbeit) stattgefunden.

7) Zur Bedeutung der Integrationsfunktion eines jeden Staatsorgans s. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 136 ff.

b) Die verfahrensmäßige Ausgestaltung eines solchen Hearings müßte nach Ansicht des Verfassers folgende Punkte beachten:

aa) Das Hearing muß als öffentliche Informationssitzung des jeweiligen ständigen Parlamentsfachausschusses durchgeführt werden. Der Fachausschuß ist der Ort des Sachverstands im Parlament, in dem in den meisten Fällen die Entscheidung über die künftige Gestalt eines Gesetzes fällt; daher muß hier, nicht wie bei der bisherigen Legislativenquete beim ad-hoc zusammengerufenen Ausschuß, die Parlamentsinformation einsetzen. Außerdem sind die Angehörigen der Fachausschüsse auch jene Abgeordneten, die auf Grund ihrer Vertrautheit mit der Materie durch Fragen und Diskussion verhindern können, daß das Hearing zu einer Bündelung mehrerer entgegengesetzter Monologe der einzelnen Interessenvertreter wird.

bb) Die Stellung der Auskunftspersonen, die zum Hearing geladen werden, muß speziell geregelt werden.
Es bietet sich hier eine dem Sachverständigen im Gerichtsverfahren ähnliche Stellung an. Dennoch sollte eine Regelung keinesfalls durch eine Pauschalverweisung auf das Prozeßrecht erfolgen; die schlechten Erfahrungen mit der Verweisung des Art. 44 II GG machen das genügend deutlich.[1)]
Besondere Probleme würde die Berücksichtigung von Betriebs- und Verbandsgeheimnissen aufwerfen, in die bei einem öffentlichen Hearing sicherlich nicht eingedrungen werden sollte. Auch die Frage der Beamtenaussage und der dazu nötigen Genehmigung des Dienstvorgesetzten (§ 61 f BBG) bedürfte besonderer Regelung, da einerseits Hearings ohne Teilnahme von sachkundigen Ministerialbeamten des entsprechenden Ressorts kaum denkbar sind, andererseits es dem Parlament nicht möglich sein darf, beliebig in den Planungsbereich der Exekutive einzudringen.[2)] Die Möglichkeit, den Minister selbst zum Hearing zu zitieren, besteht schon gegenwärtig gem Art. 43 I GG.

---

1) S. hierzu näher unten im 2. Teil der Arbeit, S. 83 ff.

2) Zur Unantastbarkeit des Planungsbereichs der Exekutive S. unten S. 65 f.

Die Wahrheitspflicht der Auskunftspersonen müßte festgestellt und ihre Einhaltung durch Androhung von Sanktionen bewehrt werden. Das Mittel des Sachverständigeneides - und damit im Verletzungsfall des strafbaren Meineides - erscheint dem Verfasser in diesem Zusammenhang als ein wenig archaisch und unpassend. Es müssen hier spezielle, der Natur der Aussage entsprechende Sanktionen gefunden werden; als Beispiel sei genannt der Ausspruch der Unfähigkeit, vor dem Bundestag oder einem seiner Organe künftig das Wort zu ergreifen.

cc) Es muß der Gefahr vorgebeugt werden, daß das Hearing lediglich als Propagandainstrument der Ausschußmehrheit mißbraucht wird, die durch eine Ballung von öffentlichen Ausführungen ihr genehmer Sachverständiger und Verbandsvertreter anläßlich eines Hearings versuchen könnte, einseitigen Einfluß auf die öffentliche Meinung zu nehmen. Um dieser Gefahr zu begegnen, bietet es sich an, das Recht der Bestimmung der jeweiligen Auskunftspersonen nicht allein der Ausschußmehrheit zu überlassen, sondern auch die Minderheit daran zu beteiligen.[1] Dieses könnte im Sinne eines Ernennungsproporzes geschehen oder gar derart, daß beide Lager die gleiche Anzahl von Auskunftspersonen benennen dürfen (Da es hier nicht um Entscheidung, sondern um Information geht, wäre diese Gleichstellung durchaus mit dem parlamentarischen System vereinbar.).

dd) Die Entscheidung darüber, ob überhaupt ein Hearing vor dem Ausschuß stattfinden soll, müßte jedoch ausschließlich der Ausschußmehrheit vorbehalten bleiben. Die Gründe hierfür sind oben (S. 8 f.) bei der Ablehnung eines Minderheitenrechts im Bereich der Legislativenquete angeführt worden.

c) Auch die beste und detaillierteste Regelung des Hearings wird natürlich fruchtlos bleiben, wenn die Parlamente vor der Übermacht der Bürokratie und der Verbände resignieren. Dann werden diese Parlamente bald gänz-

---

1) Vgl. Ehmke, Referat, S. E 29.

lich dazu herabsinken, durch formellen Akt Gesetze lediglich zu sanktionieren, die andere gemacht haben.[1] Das Gewaltengefüge hätte dann endgültig seine Überzeugungskraft verloren.[2]
Jedoch scheint es glücklicherweise nicht so, als sei es angesichts der Durchschlagskraft von Bürokratie und Verbänden hoffnungslos, auf die Parlamentarier zu bauen, die sich der Bedeutung des Verfassungsauftrages bewußt sind, der ihnen die Aufgabe gibt, verantwortlich über die Gesetze zu entscheiden. So ist das Ergebnis einer Beobachtung der deutschen Parlamentspraxis, daß diese in dauerndem Mißtrauen gegenüber der Hierarchie der Verwaltung lebt.[3] Außerdem konnte festgestellt werden, daß zwar die Gesetzesinitiative weitgehend den Regierungen zufällt, daß jedoch die Entwürfe sich in den Parlamentsausschüssen häufig Korrekturen gefallen lassen müssen, bevor sie Gesetz werden.[4] Es ist daher, wenn die tatsächlichen Möglichkeiten eines Hearings in Zukunft verbessert sein werden und eine praktikable und erfolgversprechende Verfahrensregelung erarbeitet wird, nicht vermessen, darauf zu hoffen, daß die Einrichtung der Hearings über die bisherigen zaghaften Anfänge hinaus der Arbeit der Fachausschüsse nutzbar gemacht werden wird und damit zu einer Stärkung der Stellung der Parlamente im Verfassungsgefüge führen wird.

2. Außer dem Hearing ist als weitere Möglichkeit, die Abhängigkeit der Parlamente vom Sachverstand der Exekutive zu mildern, die Verstärkung des parlamentarischen Gesetzgebungshilfsdienstes zu nennen.

a) aa) Ein solcher Gesetzgebungshilfsdienst[5] besteht zur Zeit beim Bun-

---

1) S. Kleinrahm, AöR 79, S. 143.
2) So Max Imboden in der Sitzung des schweizerischen Nationalrates v. 10.10.1965; zit. nach "Weltwoche" (Zürich) v. 15.10.1965, S. 15.
3) S. Pikart, Zeitschrift f. Politik, 1962, S. 203.
4) S. Partsch, Parlament u. Regierung, VVDStRL 16, S. 104; Pikart, a.a.O. S. 211.
5) Eine genaue Beschreibung des ausgebauten amerikanischen Systems, in dem jeder Abgeordnete einen "assistant" hat, findet sich bei Partsch, Parlament u. Regierung, VVDStRL 16, S. 85 ff.; Beschreibung des englischen Systems bei Mosheim, Der Parlamentsanwalt, JZ 1954, S. 685 ff.

destag in der Weise,[1] daß die einzelnen Fraktionen einen kleinen Stab von Fraktionsassistenten unterhalten, die aus Zuschüssen des Bundestages und der Fraktionskassen besoldet werden. Ihre Aufgabe besteht vor allem in der Beratung der Fraktion und deren Angehörigen in Geschäftsordnungs- und Sachfragen sowie in der Materialbeschaffung und Zusammenstellung für die Gesetzgebung.
Außerdem steht den wichtigsten Ausschüssen ein eigenes Sekretariat zur Verfügung, dem als Leiter ein Beamter des höheren Dienstes vorsteht, der gleichzeitig die Funktion eines wissenschaftlichen Assistenten hat. Er führt in den Ausschußsitzungen Protokoll, bereitet die Sitzungen vor und unterstützt den Ausschußvorsitzenden bei der Verhandlungsführung. Während nicht alle kleineren Ausschüsse einen eigenen Assistenten dieser Art haben, sondern sich zu mehreren in ein Sekretariat teilen, sind dem Haushaltsausschuß mehrere Assistenten zugeordnet.
Schließlich besteht als Teil der Bundestagsverwaltung die wissenschaftliche Abteilung, die einen Dokumentationsdienst, die Bundestagsbibliothek, die Presseauswertungsstelle, die Gesetzesmaterialiensammlung und das Bundestagsarchiv umfaßt.
Durch den Dokumentationsdienst werden u.a. Sachauskünfte für einzelne Abgeordnete bei Behörden, wissenschaftlichen Instituten und ähnlichen Einrichtungen eingeholt.

bb) Der niedersächsische Landtag hat vor über 10 Jahren einen Gesetzgebungs- und Beratungsdienst eingeführt, der aus drei Parlamentsräten besteht, die als Angehörige des höheren Dienstes auf Lebenszeit beamtet sind.[2] Sie unterstehen dem Landtagspräsidenten und sind weder einer Fraktion noch einem bestimmten Ausschuß zugeteilt. Bei der Erledigung ihrer Arbeit, die Aufträge der Fraktionen, der Ausschüsse und einzelner Abgeordneter umfaßt, sind sie unab-

---

1) Vgl. zum Folgenden Pikart, Zeitschr. f. Politik, 1962, S. 206 f.; Schramm, Die parl. Gesetzgebungshilfe, passim; Schäfer, Der Bundestag, S. 180 ff.; H. Kruse in Handbuch der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft, S. 20; S.a. den Organisationsplan der Verwaltung des DBundestages in: Recht u. Organisation der Parlamente, S. 480601 f.

2) Hierzu und zum Folgenden: Giesing, AöR 1956, S. 251; Korte, S. 124 f.; Creutzig, DVBl 67, 226 ff.

hängig und dürfen sich keiner politischen Richtung verpflichtet fühlen.[1)]

Der Gesetzgebungshilfsdienst des Landes Rheinland-Pfalz ist dem niedersächsischen ähnlich aufgebaut, jedoch hat man hier nicht daran glauben wollen, daß es denjenigen, die Hilfskräfte und Ratgeber von Politikern sind, möglich sein könnte, selber unpolitisch zu bleiben. Es wurde daher eingeplant, daß die verschiedenen Mitglieder des Hilfsdienstes den im Parlament vertretenen Richtungen zuneigen und den Fraktionen ein Vorschlagsrecht bei ihrer Berufung zugebilligt.[2)]

Die baden-württembergische Lösung[3)] unterstellt den parlamentarischen Hilfsdienst, der aus 9 Referenten, 3 Beamten und 6 Angestellten besteht, zwar dienstrechtlich dem Landtagspräsideten, ordnet ihn aber ansonsten ganz den Fraktionen zu. Diese Fraktionsassistenten sind vom Vertrauen der Fraktion und von den Weisungen des Fraktionsvorsitzenden abhängig. Jeder Fraktion stehen unabhängig von ihrer Größe 3 Referenten zu.[4)]

Die Landtage Schleswig-Holsteins und des Saarlandes haben den Gesetzgebungshilfsdienst noch eindeutiger zur Sache der Fraktionen gemacht, indem dort anders als in Baden-Württemberg die Assistenten auch von den Fraktionen angestellt und besoldet werden.

In Bayern und Hessen war der parlamentarische Hilfsdienst bislang nicht wesentlich entwickelt, so daß etwa der Hessische Landtag im oben (S. 30) erwähnten Verfassungsstreit mit der Hessischen Landesregierung den Leiter des wissenschaftlichen Dienstes des Rheinland-Pfälzischen Landtages um Erstattung eines Gutachtens für den Standpunkt des Parlaments ersuchen mußte.[5)] Jedoch wurden in beiden Ländern in jüngerer Zeit Gesetzesvorlagen einge-

---

1) Richtlinien und Geschäftsverteilungsplan für den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst v. 4.12.1957; Nds.Ltag, III. Leg.Per., Drs. Nr. 828.
2) S. Creutzig, S. 228 f.
3) Erstmals beschlossen am 13.12.1962; b-wtbg. Ltag, IV. Leg.Per., Sten. Ber. S. 5112.
4) Bd-wtbg.LTag, V. Leg.Per., Sten.Ber. S. 4932; Beilage 4084.
5) unveröffentl. Gutachten von Reg.Dir. Becker, Mainz, vom Verfasser eingesehen in der Hess. Staatskanzlei.

bracht, die die Einrichtung eines Gesetzgebungshilfsdienstes nach niedersächsischem Muster vorsehen.[1]
Auch im nordrhein-westfälischen Landtag werden Vorbereitungen zu einer Verbesserung des Hilfsdienstes getroffen. Lediglich die Hansestädte Bremen und Hamburg haben sich dem Ausbau eines Gesetzgebungshilfsdienstes noch nicht zugewandt.

b) Aus dem Gesagten ist zu entnehmen, daß die Tendenz der deutschen Parlamente dahingeht, sich mit einem wirkungsvollen parlamentarischen Hilfsdienst auszustatten.[2] Der Fortschritt wird deutlich, wenn man die diesbezüglichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen des Anfangs der 50er Jahre, in denen über den Sinn einer Einführung des parlamentarischen Hilfsdienstes noch gestritten werde,[3] vergleicht mit der heutigen Lage, in der Ehmke auf dem 45. Deutschen Juristentag unwidersprochen eine weitere Verstärkung des parlamentarischen Hilfsdienstes fordern konnte[4] und in der die deutschen Parlamentsdienste bereits jetzt als mögliche Beispiele für ausländische Lösungen diskutiert werden.[5]
Da Bund und Länder sich auf bestimmte Modelle der Organisation des Hilfsdienstes schon festgelegt haben, erscheint es fast müßig, Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen abzuwägen, jedoch soll festgehalten werden, daß die Erfahrung jenen Kritikern nicht recht gegeben

---

1) Hessische Vorlage der CDU-Opposition; V. Leg.Per., Drs. 1415; inzwischen allerdings abgelehnt in 57. Sitzung v. 12.10.1966. - Bayer. Vorlage der SPD-FDP-Opposition, V. Leg.Per. Beilage 906.

2) S. die wörtl. Zitate v. Btags- und Ltagsabgeordneten aller Parteien, die Intensivierung des Hilfsdienstes fordern, bei Schramm, S. 83 ff.

3) Damals positiv Kleinrahm, AöR 79, S. 137 ff., Apelt, Gesetzgebungstechnik, Eschenburg, Südweststaat, S. 56; Ablehnend Scheuner, JZ 51, S. 700, Henle, DÖV 1950, S. 14.

4) Ehmke, Referat, S. E 28. Schramm, S. 147 ff. geht in dieser Richtung sehr weit, wenn er darin, daß der Bundestag seinen Hilfsdienst noch nicht genügend intensiviert hat, ein aus dem Gewaltenteilungsverhältnis gefolgertes verfassungswidriges Unterlassen sieht.

5) Creutzig, Schweizerische JZ 1966, S. 165; Partsch, Parl. u. Regierung, VVDStRL 16, S. 86, berichtet schon 1958, in Europa habe von allen Parlamenten der Deutsche Bundestag den parlamentarischen Hilfsdienst am stärksten entwickelt.

hat, die glaubten, es sei eine Illusion, daß Angehörige eines parlamentarischen Hilfsdienstes eine politisch neutrale Stellung einnehmen könnten.[1] Sowohl das niedersächsische System der hochqualifizierten, hochdotierten und politisch neutralen Parlamentsräte hat sich in den zehn Jahren seines Bestehens zur Zufriedenheit aller Fraktionen bewährt[2] als auch die Einrichtung des politisch neutralen Ausschußbüros beim Bundestag.[3] Jedoch ist hinsichtlich der Leiter der Ausschußbüros beim Bundestag zu bemerken, daß diese nicht allen ihren Aufgaben in wünschenswerter Weise nachkommen können, weil sie überlastet sind.[4] Weiterhin ist die Besoldung und die Aufstiegsmöglichkeit der Beamten des Bundestagshilfsdienstes unzureichend;[5] man bedenke etwa, daß die Leiter der Ausschußbüros, die auch die Funktion von Ausschußassistenten wahrnehmen, als Regierungs- und Oberregierungsräte besoldet werden, und vergleiche dies mit entsprechend bedeutsamen Positionen in Ministerien.

Es muß daher, gerade in bezug auf den Deutschen Bundestag, die Forderung nach Ausbau und Intensivierung des Gesetzgebungshilfsdienstes unterstützt werden. Änlich wie beim Hearing sollte hierbei das Schwergewicht bei dem Dienst der ständigen Fachausschüsse liegen. Es muß gelingen, durch Einsatz qualifizierter Kräfte jene Parlamentsorgane zu stärken, die in der Verfassungswirklichkeit allein in der Lage sind, das faktisch bestehende Initiativmonopol der Exekutive bei der Gesetzgebung durch eine Überprüfung und Korregierung der Gesetzesvorlagen erträglich zu machen.

Die Einwände, die gegen eine Intensivierung des parlamentarischen Hilfsdienstes in der Ausschußebene vorgebracht werden,[6] sind nicht überzeugend. Die Ausstattung der Ausschüsse mit qualifizierten Assistenten muß nicht zu einer Zementierung der Vielzahl der Ausschüsse führen. Eine Lösung dieses Problems wird in richtiger Weise

---

1) Auch Creutzig, DVBl 67, S. 226 ff., der theoret. Bedenken gegen unpolitische Parlamentsassistenten anmeldet, muß einräumen, daß sich diese in der Praxis nicht bewahrheitet haben.

2) Creutzig, DVBl 1967, S. 226 ff.; a.A. Pikart, S. 211, der meint, der nds. Hilfsdienst bestünde wohl mehr auf dem Papier als in Wirklichkeit.

3) Partsch, Parl. u. Regierung, S. 87 f.; Schramm, S. 103.

4) Partsch ebenda.

5) S.a. Böhm, in Die Neue Gesellschaft, 1964, S. 347.

6) Pikart, S. 208, in Zeitschrift f. Politik 1962.

angedeutet, wenn erwogen wird, es dabei zu belassen, daß mehrere kleine Ausschüsse nur ein gemeinsames Büro besitzen. Auch das Problem, bei Schaffung neuer Stellen diese mit geeigneten Personen zu besetzen, ist lösbar. Die Stelle des hochqualifizierten Ausschußassistenten, die nicht notwendigerweise Lebensstellung, möglicherweise nur Durchgangsstation geeigneter junger Wissenschaftler sein sollte, [1] kann wohl auch in der Bundesrepublik durch entsprechende Besoldung und flexible Organisation, welche berücksichtigt, daß es sich hier um ein anpassungsfähiges und wendiges Organ handeln muß, das nicht zur "Gegenbürokratie" erstarren darf, attraktiv, begehrt und lebenskräftig werden.

3. Wenn es gelingen sollte, in der vorgeschlagenen Weise durch die Einrichtung und Intensivierung von Hearings und parlamentarischem Hilfsdienst den deutschen Parlamenten eine stärkere Stellung in ihrer verfassungsgewollten Rivalität zur Bürokratie zu geben, wäre damit ein Ziel erreicht, dem mit der Ad-hoc-Legislativenquete gemäß Art. 44 GG und den entsprechenden Ländervorschriften bisher nur wenig näher gekommen wurde. Auf diesem Gebiet wäre dann die Möglichkeit einer Einsetzung von herkömmlichen UAen, die bislang theoretisch bestand und praktisch so wenig genützt wurde, unnötig geworden.

II. Selbstreinigung und Ansehenswahrung des Parlaments

1. Nachdem am Anfang der 50er Jahre eine lebhafte Diskussion im Bundestag darüber geführt wurde, ob man sich eine Ehrenordnung geben sollte oder nicht, [2] ist dies schließlich bei Schaffung der Geschäftsordnung des Bundestages unterblieben. Festgestellt wurde lediglich im § 22 GO-BT, daß dieser

---

1) Diese Erscheinung der amerikanischen Parlamentspraxis hält Pikart a.a.O. in der Bundesrepublik nicht für erreichbar. Schramm, S. 109, führt aus, der Streit um Dauer- oder Durchgangsposition sei nicht bedeutend, da sich in der Praxis ein gutes Verhältnis von Kontinuität und Wechsel eingespielt habe.

2) S. Empfehlg. d. UA "Bundeshauptstadt", DBTag, I. Leg.Per., Drs. 2274; s. auch oben S. 23 f.

sich eine Ehrenordnung geben könne. Dies ist bislang unterblieben. Entsprechendes gilt auch für die Bundesländer, wobei jedoch in einzelnen Landesparlamenten die Situation insofern anders liegt, als dort in Einzelvorschriften der Verfassungen eine Abgeordnetenanklage vor dem Verfassungsgerichtshof oder die Möglichkeit der Mandatsaberkennung wegen Mandatsmißbrauchs durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß des Plenums vorgesehen ist.[1)]

In jüngster Zeit wurde die Diskussion über eine Parlamentsehrenordnung jedoch wieder aufgenommen.[2)] Ehmke hat vor dem 45. Deutschen Juristentag darauf hingewiesen, daß mögliche Folgen eines parlamentsschädigenden Verhaltens nicht erst bei der Behandlung des Einzelfalles, sondern schon vorher geregelt sein müßten.[3)] Der Bundestagsabgeordnete Moersch sagte bei der Begründung des von seiner Fraktion eingebrachten Einsetzungsantrags zum UA "HS 30":[4)] "Es ist vor Jahren schon einmal über eine Ehrenordnung für dieses Hohe Haus diskutiert worden. Ich will bekennen, daß eine Kodifizierung des Ehrenhaften u.U. einem selbst ausgestellten Armutszeugnis des Bundestages gleichkäme, weil nun einmal ehrenhaftes Verhalten zu den Selbstverständlichkeiten eines Parlaments und eines Parlamentariers gehören."

Mit dieser Bemerkung verkannte Moersch, daß gerade d e r Bundestag, der dem unehrenhaften Abgeordneten Tadel oder gar Ausschluß androht, sein Ansehen wahrt, ebenso wie sich auch der Architekten-, Ärzte- oder Anwaltsstand durch die bestehenden Ehrenordnungen kein Armutszeugnis ausstellt, käme doch niemand auf den Gedanken, aus d i e s e m Grund zu folgern, ehrenhaftes Verhalten sei für einen Angehörigen dieser Berufe nicht selbstverständlich.

2. Eine Ehrenordnung ist deshalb notwendig, weil Maßstäbe dafür, was parlamentsschädigendes Verhalten eines Abgeordneten ist und wie es geahndet werden soll, in ruhige Zeiten, ohne Beziehung auf einen bestimmten Fall, gesetzt werden sollten. So ist es etwa nach gegenwärtigem Recht zweifelhat, wahrscheinlich abzulehnen, ob mögliche Folge einer schweren Parlamentsschädigung (etwa dadurch, daß sich ein Abgeordneter

---

1) S. dazu näher Ehmke, Referat, S. E 15 ff.
2) S. Gurk, Diskussionsbeitrag, S. E 110.
3) S. Ehmke, Referat, S. E 17 ff.
4) DBTag, V. Leg.Per. Sten.Ber. S. 4620.

bestechen läßt), der Ausschluß des betreffenden Abgeordneten aus dem Bundestag sein kann.[1]
Man stelle sich die Reaktion der amerikanischen Öffentlichkeit, zumal der Farbigen vor, wenn im dortigen Recht eine ähnliche Unklarheit bestanden hätte und der Neger Adam Clayton Powell, der Abgeordnete von Harlem im Repräsentantenhaus, dem Unterschlagung von Steuergeldern zu persönlichen Zwecken nachgewiesen werden konnte, in gleicher Weise ausgeschlossen worden wäre, wie es in Anwendung des Art. 1 Sec. 5 Abs. II der Verfassung der USA geschah und zweifelsfrei geschehen konnte.[2] Jener Fall zeigt, wie unrecht diejenigen haben, die auf Grund der gegenwärtigen ruhigen politischen Verhältnisse glauben, eine parlamentarische Ehrenordnung sei überflüssig; hat doch auch Fraenkel kurz vor der Affaire Powell noch geschrieben, das Ausschließungsrecht des amerikanischen Senats und Repräsentatenhauses sei obsolet geworden.[3]
Es ist daher der Ansicht zu folgen, daß die deutschen Parlamente, vor allem aber der Bundestag, in einer Ehrenordnung die Regelung der Fragen, die mit seiner Ansehenswahrung zusammenhängen, in Angriff nehmen müssen. Für den Fall, daß darin Maßnahmen vorgesehen sein sollten, die über Tadel, Verweis und den Rat, auf das Mandat zu verzichten, hinausgehen, wie etwa der Ausschluß aus dem Parlament, würde wohl die Rechtsgrundlage des § 22 GO-BT dafür nicht ausreichen, vielmehr wäre dann eine Grundgesetzänderung angebracht, um den oben (S. 45) angeführten Zustand der Ungewißheit zu beenden.

3. In einer solchen Ehrenordnung müßte bestimmt sein, wer die Ermittlungen in einem Ehrenverfahren durchführt und wer schließlich die endgültige Entscheidung über die zu treffende Maßnahme fällt.

Daß UAe dazu wegen ihres Ad-hoc-Charakters und ihrer Natur als politisches Kampfmittel schlecht geeignet sind, ist oben belegt worden. (S. 11 ff., 21 ff.) Denkbar ist jedoch, dem Bundesverfassungsgericht bzw. den Landesverfassungsgerichten Ermittlung und Entscheidung über eine Mandatsaberkennung zu übertragen, während beim jeweiligen Parlament

---

1) In der Bestechungsaffaire um die Wahl Bonns als Bundeshauptstadt wurde dies immerhin erwogen; S. DBTag, I. Leg.Per., Sten.Ber. S. 5899 ff.
2) Zitat des Wortlauts der Verf.bestimmung s.o. S. 10.
3) Fränkel, Das am. Regierungssystem, S. 297.

nur ein Antragsrecht verbliebe. Für eine solche Regelung[1] würde sprechen, daß damit das denkbar neutralste Gremium ermitteln und entscheiden würde, außerdem, daß das Bundesverfassungsgericht schon nach geltendem Recht in zwei Fällen der Mandatsaberkennung eingeschaltet ist: Als Beschwerdeinstanz bei der Wahlprüfung (Art. 41 II GG) und als einzig entscheidende Stelle beim Parteiverbot (Art. 21 II, III GG, § 49 BwahlG). Da es hier aber um Ansehenswahrung und S e l b s t reinigung des Parlaments geht, muß eine solche Regelung dennoch abgelehnt werden, denn es würde das Ansehen des Parlaments wenig stärken, wenn es einem außenstenden Bundesorgan zustände, über die Lauterkeit des Parlaments zu wachen. Außerdem läßt sich zu Beginn von Ermittlungen gewiß häufig nicht mit Sicherheit sagen, ob am Ende nur ein Tadel oder aber eine Mandatsaberkennung stehen wird. Da wohl niemand das Bundesverfassungsgericht damit befassen wollte, Tadel gegen Abgeordnete auszusprechen, käme eine Einschaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit nur in Betracht, nachdem vorher eine Stelle des Parlaments eine Vorklärung getroffen hätte. Dann erscheint es aber besser, da das Recht auf Ansehenswahrung ein Recht des Gesamtparlaments ist, die Entscheidung darüber, welche Maßnahme gegen einen Abgeordneten getroffen werden soll, dem Parlamentsplenum zu überlassen und lediglich dann, wenn dieses auf Mandatsverlust erkennt, die Bescherde an das Verfassungsgericht zuzulassen, wie dies ähnlich bei der Wahlprüfung nach Art. 41 II GG der Fall ist. Die Ermittlungen, die weder das Plenum durchführen kann noch ein UA durchführen sollte, (s.o. S. 11 ff., 21 ff.) könnten am ehesten von einem weitgehend neutralisierten Parlamentsorgan vorgenommen werden, z.B. dem Ältestenrat,[2] der damit die Funktion eines Ehrenrats wahrnehmen würde. Dem Ältesten- und Ehrenrat müßten zur Wahrnehmung dieser Aufgabe in der Ehrenordnung ausdrücklich spezifizierte Untersuchungsrechte eingeräumt sein; sein Verfahren müßte er mit einem Antrag an das Plenum abschließen, bezüglich des betreffenden Abgeordneten eine der in der Ehrenordnung vorgesehenen Maßnahme zu ergreifen.

---

1) So die SPD-Vorlage, DBTag, I. Leg.Pers., Drs. 2303; Sten.Ber. S. 5918.

2) Im Ergebnis ebenso Ehmke, Referat, S. 17 f.; Fr. Schäfer, S. 288; Vgl. auch die in der früheren GO des Bay. Landtags getroffene Regelung; abgedruckt bei Partsch, Gutachten, S. 27 f., Fußn. 44.

4. Wenn der Deutsche Bundestag und die deutschen Länderparlamente durch den Beschluß entsprechender Ehrenordnungen klar machen würden, was nach ihrer Auffassung als Verstoß gegen das "selbstverständlich ehrenhafte Verhalten eines Abgeordneten" angesehen wird und in welcher Weise ein solcher Verstoß geahndet werden soll, wenn weiterhin in einem geordneten Verfahren, bestehend aus einem weitgehend objektivierten Ermittlungsstadium durch den Ältesten- und Ehrenrat, einem Beschluß durch das Parlamentsplenum und (bei Ausschluß aus dem Parlament) einer Beschwerdemöglichkeit beim Verfassungsgericht über Vorliegen und Folgen eines Verstoßes entschieden würde, so bliebe zwar immer noch zu hoffen, daß es niemals zur Anwendung dieser Ehrenordnungen kommen möge, jedoch wäre, falls eine Anwendung doch einmal nötig wäre, soweit wie möglich dafür gesorgt, daß Art und Ergebnis eines Verfahrens nicht derart vom Zufall, augenblickspolitischen Erwägungen und Parteienwillkür abhingen, wie dies gegenwärtig der Fall ist.

III. Exekutivkontrolle; Besserung durch Parlamentsbeauftragten

Als bei der Diskussion des 45. Deutschen Juristentages der Bonner Rechtsanwalt Redeker ausführte, die UAe sollten abgeschafft werden und an ihre Stelle sollte ein objektiver, parteipolitisch neutraler Parlamentsbeauftragter treten,[1] erhob sich hinsichtlich seiner ersten Forderung vielfältiger Widerspruch, wobei weitgehend auf das im Ergebnis UA-freundliche Gutachten von Partsch abgestellt wurde und man übersah, daß Partsch es ausdrücklich ablehnt, Resultate und Ergebnisse der verschiedenen UAe zu analysieren und daraus Schlüsse zu ziehen.[2] Die zweite Forderung Redekers wurde lebhaft diskutiert und fand mancherlei Zustimmung,[3] jedoch wurde die Diskussion nicht abgeschlossen, weil die vielfältigen Fragen nach der Stellung eines "zivilen" Parlamentsbeauftragten in unserem Verfassungssystem nicht genügend geklärt erschienen.[4]

---

1) Redeker, Diskussionsbeitrag, S. 106 ff.; ders. DVBl. 64, S. 221 ff.

2) Partsch, Gutachten, S. 11 f. unter Ablehnung von Jordan, S. 153 ff. Gegen Partsch s. Ehmke, Referat S. E 40 f.

3) S. etwa Bachof, Diskussionsbeitrag S. 109: Ich teile die Meinung, daß ein Parlamentsbeauftragter sehr viel tun könnte.

4) S. Bachof als Diskussionsleiter, a.a.O. S. E 94.

Im Folgenden soll die Diskussion aufgenommen werden und der Nachweis erbracht werden, daß es in Bund und Ländern rechtlich zulässig und tatsächlich vorteilhaft wäre, einen zivilen Parlamentsbeauftragten einzusetzen, der die im jetzigen System von UAen nur unvollkommen wahrgenommene Aufgabe der Mißstands- und allgemeinen Exekutivkontrolle weitgehend übernehmen würde.

1. Zunächst soll ein kurzer Überblick über die Parlamentsbeauftragten der Länder gegeben werden, in denen ein derartiges Hilfsorgan der parlamentarischen Exekutivkontrolle bereits besteht.[1)]

   a) In Schweden[2)] besteht seit 1809 die Einrichtung eines Justitieombudsmans, der in einem indirekten Wahlverfahren vom Reichstag auf jeweils 4 Jahre gewählt wird. Er überwacht die Amtsführung der staatlichen Verwaltung, in begrenztem Umfang auch die der Kommunalverwaltung und die der Gerichte. Er wird auf Grund schriftlicher Beschwerden aus der Bevölkerung oder aus eigenem Anlaß tätig, unternimmt nach eigenem Ermessen Inspektionsreisen und macht Stichproben bei den von ihm besuchten Behörden. Es liegt nicht in seiner Macht, Verwaltungsakte oder Gerichtsurteile selbst aufzuheben, jedoch kann er Anklage gegen Beamte wegen Amtsdelikten erheben, Rechtsmittel einlegen oder - was die Mehrzahl der Fälle bildet - dem Fehlbaren gegenüber seine abweichende Ansicht darlegen oder ihm gar eine Mahnung zugehen zu lassen. Die Minister sind seiner Kontrolle nicht unterworfen, was seinen Grund darin findet, daß der schwedische Minister nicht - wie in den meisten anderen Ländern - gleichzeitig Chef einer hierarchisch gegliederten Behörde ist. Die Kontrolle des Justitieombudsmans bezieht sich nur auf den zivilen Bereich; Militär und Militärverwaltung unterstehen der Aufsicht des 1915 geschaffenen Amts des "Militieombudsman", dem Vorbild des deutschen Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45 b GG). Überhaupt ist das alte, im Bewußtsein der dortigen Bevölkerung verwurzelte und

---

1) Vgl. zum Folgenden die ausführlichen Darstellungen in: The Ombudsman, Citizen's Defender passim, sowie Verwaltungskontrolle durch Parlamentsbeauftragte im Ausland; Ombudsman, (BT-Materialien).

2) Ausführlich s. Haller, passim; Hahn, AöR 87, S. 389 ff.

ursprünglich typisch schwedische Amt des Ombusmans Beispiel für die vielfältigen ähnlichen Einrichtungen inner- und außerhalb Skandinaviens geworden.

b) In Finnland[1] besteht in Zusammenhang mit der Zeit des Anschlusses an Schweden eine der schwedischen ähnliche Ausgestaltung des Amts eines Parlamentsbeauftragten. Unterschiede zur schwedischen Regelung bestehen insofern, als der Kontrolle des finnischen "Oikeusasiamies" auch Minister und Kommunalverwaltung unterstehen,[2] Kontrolle von militärischem und zivilem Sektor in der Hand eines Parlamentsbeauftragten vereinigt sind und über die Besetzung des Amtes nicht in indirektem, sondern in direktem Wahlmodus entschieden wird.

c) In Dänemark wurde erst 1954 ein Ombudsman eingeführt. Dem dänischen Parlamentsbeauftragten untersteht nicht die Kontrolle der Gerichte, wohl aber die der Minister, mit gewissen Einschränkungen auch die der Gemeinden. Gleich seinem finnischen Kollegen übt er auch die Aufsicht über den militärischen Bereich aus.
Der gegenwärtige dänische "ombudsmand", Prof. Stephan Hurwitz, der seine Stellung schon seit Errichtung des Amtes innehat und dessen Persönlichkeit mitbestimmend dafür war, daß dem Ombudsman-Amt im dänischen Verfassungsleben heute eine hervorragende Bedeutung zukommt,[3] hat in etlichen Publikationen[4] darauf hingearbeitet, daß Überlegungen über das Institut des Ombudsmans heute in allen westli-

---

1) S. hierzu ausführlich Haller, S. 245 ff.
2) Womit man nach Hurwitz: Folketnigets ombudsmand og den kommunale forwaltning, in Festkrift til Poul Andersen, S. 202 f., gute Erfahrungen gemacht hat. (Zit. nach Haller, S. 246.)
3) S. Haller, S. 254 f.
4) Hurwitz, Die Kontrolle der Verwaltung in Dänemark, Journal d. Int. Jur. Kommission 1957/58, I, 2 S. 242 ff.; ders., Folketings Ombudsmand, Schweizerische JZ 1961, S. 85 ff.; ders. Der "Ombudsmann; ders., Der skandinavische Parlamentsbevollmächtigte, in Staatsbürger u. Staatsgewalt I, S. 461 ff. - Weitere Veröffentlichungen von Hurwitz in dänischer, englischer und französischer Sprache angeführt bei Haller, S. XV f.

chen Ländern stattfinden.[1] Das dänische Beispiel ist besonders instruktiv, weil das dort junge Amt sich in fast unerwartetem Maße bewährt, alle Voraussagen seiner Befürworter bestätigt und die Bedenken seiner Gegner widerlegt hat.[2]

d) Auch in Norwegen, wo schon seit 1952 ein Ombudsman für das Verteidigungswesen bestand, ist 1962 ein Parlamentsbeauftragter für die zivile Verwaltung eingeführt worden. Abgesehen davon, daß es somit zwei norwegische Parlamentsbeauftragte gibt, sind die Abweichungen von der dänischen Regelung unerheblich.[3]

e) Nachdem auf einem von den Vereinten Nationen organisierten Seminar 1959 in Ceylon die Einführung von Parlamentsbeauftragten nach skandinavischem Muster diskutiert und schließlich allgemein empfohlen war, kam Neuseeland als erster nicht-skandinavischer Staat dieser Empfehlung nach. 1962 wurde das neue Amt eingerichtet und als Amtsbezeichnung des Parlamentsbeauftragten das skandinavische Wort "Ombudsman" übernommen. Das neuseeländische System unterscheidet sich von den skandinavischen in einigen Punkten, so z.B. darin, daß für die Einlegung einer Beschwerde beim Ombudsman eine Gebühr von 1 £ erhoben wird (in Skandinavien ist der Weg zum Ombudsman kostenlos). Erwähnenswert ist auch die ausdrückliche Bestimmung in den Instruktionen für den neuseeländischen Ombudsman, daß ihm jeder Parlamentsausschuß Petitionen, über die er zu befinden hat, zur Prüfung zuweisen darf. Stehen einem Beschwerdeführer andere Rechtsmittel zur Verfügung, so darf der neuseeländische Ombudsman von einer Prüfung absehen, während etwa die dänische Regelung für diesen Fall bestimmt, daß der Parlamentsbeauftragte von einer Be-

---

1) S. etwa Reuss, Henry S. und Stanley V. Anderson, The Annals of the Am. Academy of Pol. and Soc. Science, Vol. 363, S. 44 ff.; Bexelius, Revue int. des sciences sociales, Vol. 18 S. 269 ff.; Kirsch, JR 1966, S. 241 f.; Schieckel, Zeitschr. f. Sozialhilfe 1966, S. 94 ff.; sowie die in Anm. 4, S. 54 oben genannten Veröffentlichungen.

2) Entsprechend die Aussagen in allen obengenannten Veröffentlichungen, soweit sie auf die dänischen Verhältnisse eingehen.

3) S. Haller S. 259.

handlung Abstand nehmen muß und höchstens zugunsten des Beschwerdeführers eine kostenlose Prozeßführung erreichen kann.
Die bisherigen Berichte des neuseeländischen Ombudsmans stellen dem Funktionieren der Einrichtung ein "glänzendes Zeugnis" aus.[1)]

f) Auch in England wurde nach jahrelanger Diskussion in der Wissenschaft,[2)] im Parlament und in der Presse im März 1967 ein "Parliamentary Commissioner" nach skandinavischem Vorbild eingesetzt.[3)] Damit hat zum ersten Mal ein Staat, der in seiner Größe etwa der Bundesrepublik entspricht, dieses Institut übernommen, welches vorher nur in Ländern mit weniger als 10 Millionen Einwohnern bestand. Die englische Lösung geht sehr vorsichtig vor und schließt etliche Verwaltungsbereiche wie etwa den der Polizei, der Personalakten und der Kommunalbehörden aus der Kontrollmöglichkeit des Parlamentsbeauftragten aus. Außerdem war in England darauf Rücksicht zu nehmen, daß dort von alters her die Behandlung und Verfolgung von Beschwerden der Bewohner eines Wahlkreises Sache des dort gewählten Unterhausmitglieds war. Mit dieser Tradition hat man, angelsächsischer Übung folgend, nicht abrupt gebrochen, jedoch wird der englische Parlamentsbeauftragte den Abgeordneten einen großen Teil dieser Arbeit abnehmen, da sie ihm Beschwerden zur Behandlung abgeben können und dies vor allem dann tun werden, wenn Akteneinsicht (die dem Parlamentsbeauftragten im Gegensatz zum Abgeordneten zusteht) zur weiteren Aufklärung erforderlich scheint.
Über den Erfolg des englischen Experiments kann noch nichts berichtet werden, da der neue Parlamentsbeauftragte, Sir Edmund Compton, ehemaliger Generalauditor und Rechnungshof-Präsident, sich im ersten Amtsjahr befindet und noch keinen Bericht erstellt hat.

g) Während das Amt des englischen Parlamentsbeauftragten hauptsächlich dem subjektiven Rechtsschutz, d.h. dem Schutz des Individuums dient,

---

1) S. Verw.kontrolle durch Parl.beauftragte im Ausland; Ombudsman; BT-Materialien, S. 29.

2) S. vor allem den sog. Wyatt Report: The Citizen and the Administration, sowie The Ombudsman, Citizen's Defender.

3) H.J. Werbke, Ein neuer Wachhund; Wilsons Ombudsman nimmt seine Arbeit auf; in Christ und Welt v. 14.7.1967, S. 11.

besteht in Israel die Einrichtung des vom Parlament eingesetzten "Staatskontrolleurs", der die Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der objektiven Rechtskontrolle überwacht.[1] Seine Aufgabenstellung kann als Kombination von Rechnungshof und Ombudsman umschrieben werden. Folgende Besonderheiten des Amtes sind erwähnenswert: Die Amtsperiode überlappt bewußt die des Parlaments; der Staatskontrolleur kann Zeugen laden, vernehmen, vereidigen, Personen zur Vorlage von Schriftstücken auffordern (Editionspflicht) und bei Nichtbefolgung Zwangsstrafen bestimmen. Er kann auch dem Parlament vorschlagen, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen und bei Verdacht strafbarer Handlungen dem Staatsanwalt Mitteilung machen.

h) Der Vollständigkeit halber muß schließlich in der Reihe der Parlamentsbeauftragten der verschiedenen Länder der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages erwähnt werden. Bezüglich seiner Aufgaben und Stellung kann auf Art. 45 b GG, das Gesetz über den Wehrbeauftragten und die entsprechende Literatur verwiesen werden.[2] Die bisherige Entwicklung des Amtes zeigt zum einen, wie sehr gerade das Institut eines Parlamentsbeauftragten von der Persönlichkeit des Amtsträgers abhängt,[3] zum anderen, daß kein Parlamentsbeauftragter bestehen kann, wenn er nicht auf Vertrauen und Mitarbeit des Parlaments und

---

1) S. hierzu und zum Folgenden Klinghoffer, Jahrb. d. Öff. Rechts der Gegenwart, N.F. 14, S. 524 ff.

2) S. etwa Maunz-Dürig, Art. 45 b; v. Mangoldt-Klein, Art. 45 b; Maurer, Wehrbeauftragter u. Perlament.

3) Helmuth v. Grolmann, seit 1959 erster Wehrbeauftragter, schied 1961 aus dem Amt, weil er sich in eine homosexuelle Affaire verstrickte; Hellmuth Heye, Wehrbeauftragter seit 1961, kritisierte die Bundeswehrführung in sensationell aufgemachten Illustrierten-Artikeln, was ihm die Vertrauensgrundlage im Bundestag entzog und dazu führte, daß er 1964 vorzeitig aus dem Amt schied; Matthias Hoogen, Wehrbeauftragter seit 1964 und noch im Amt, wiewohl von mancherlei Seiten angefeindet, machte bislang mehr Schlagzeilen durch Querelen mit seinen Behördenangehörigen, die ihn des Alkoholismus und der Dienstunfähigkeit bezichtigten, als durch seine Jahresberichte. (Hinsichtlich seines letzten Jahresberichts (1966) s. Der Spiegel v. 12.6.1967, S. 52, Artikel ohne Verfasser; Leiser Tritt.)

seiner Ausschüsse rechnen kann.[1] Obwohl in den wenigen Jahren des Bestehens des Amts des Wehrbeauftragten Mängel sowohl im ersten als auch im zweiten angesprochenen Punkt festgestellt werden mußten,[2] hat das in Deutschland traditionslose Amt seine Stellung nicht nur gehalten, sondern verfestigt.[3] Falls man nicht von der wohl unhaltbaren These ausgeht, die oben (S. 53 Fußn. 3) angesprochenen Vorfälle hätten gezeigt, daß sich eine zur Ausübung des Ombudsman-Amtes befähigte Persönlichkeit zwar in Dänemark oder Neuseeland finden lasse, nicht jedoch in der Bundesrepublik, kann das Amt des Wehrbeauftragten im ganzen gesehen Ermutigung, in vielen Punkten seiner einzelnen Ausgestaltung Vorbild für ein zu schaffendes Amt eines Zivilbeauftragten sein.[4],[5]

1) Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Institut des Parlamentsbeauftragten, der als dem Gesamtparlament verantwortliches, nicht parteigebundenes Hilfsorgan der parlamentarischen Exekutivkontrolle dient, am Anfang des 20. Jahrhunderts allein in Schweden existierte, heute jedoch in 8 Ländern mit untereinander sehr verschiedener Verfassungsstruktur eingeführt ist. Es hat sich, soweit die teilweise kurzen Zeitspannen Prognosen zulassen, allgemein gut bewährt, was als Grund dafür angesehen werden kann, daß in vielen weiteren westlichen Ländern die Einführung eines entsprechenden Amtes diskutiert wird.

---

1) Schäfer, Der Bundestag, S. 306, Maurer S. 53.

2) S. Fußn. 3 S. 53 und Fußn. 1 auf dieser Seite.

3) S. Maurer, S. 53.

4) Auf die augenblickliche (Oktober 1967) Arbeitsunfähigkeit der Behörde des Wehrbeauftragten wegen Disziplinarverfahren gegen deren sämtliche leitende Beamte soll hingewiesen werden; diese unerfreuliche Erscheinung ist aber weitgehend eine Folge des persönlichen Spannungsverhältnisses zwischen dem derzeitigen Wehrbeauftragten Hoogen und seinen Mitarbeitern und nicht typisch für die Institution.

5) Beispielgebend kommt etwa der Fall des Soldaten Corsten in Betracht: Corsten sollte von Wachsoldaten in Arrest verbracht werden, versuchte dabei zu fliehen und wurde, angeblich durch einen Warnschuß, erschossen. Der Vert. Ausschuß des BTages beauftragte daraufhin den Wehrbeauftr. mit der Untersuchung, außer der konkreten Fallumstände auch sämtlicher diesbezgl. Befehle u. Vorschriften (S. Notiz d. "Stuttgarter Nachrichten" v. 3.8.1967, S. 1).

2. Es wird im Folgenden darzulegen sein, welche Aufgaben einem zivilen Parlamentsbeauftragten in der Bundesrepublik zufallen könnten, wobei das Ergebnis dieser Betrachtung die für die vorliegende Arbeit wesentliche Feststellung sein wird, ob durch ein solches Hilfsorgan das parlamentarische Kontroll- und Informationsrecht hinsichtlich der Exekutivkontrolle verbessert würde und ob es die Einsetzung herkömmlicher UAe weitgehend oder gar gänzlich unnötig machen würde. Außerdem werden die Bedenken behandelt werden müssen, die in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht gegen die Einführung des Amts eines Parlamentsbeauftragten in Deutschland geltend gemacht werden.

a) Es ist vor allem aus den angeführten skandinavischen Beispielen der Ombudsman-Einrichtung deutlich geworden, daß ein wesentlicher Teil der Bedeutung eines Parlamentsbeauftragten im Schutze der Bürger vor der Verwaltung, vor dem "Übermut der Ämter",[1] liegt. In der Bundesrepublik besteht, anders als in den Staaten, die bisher den Ombusman eingeführt haben, durch starken Ausbau der allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit ein perfektes, von manchen als perfektionistisch bezeichnetes Rechtsschutzsystem,[2] welches durch die jede Lücke ausschließende Vorschrift des Art. 19 IV GG bekräftigt wird. In der bisherigen Diskussion um den Ombudsman haben daher viele die Einführung dieses Amtes in der Bundesrepublik mit der Begründung abgelehnt, die deutschen Gerichte machten ein solches Amt überflüssig.[3] Von dieser Argumentation ist soviel richtig, daß gewiß in Deutschland keine bloße Kopie etwa des dänischen Ombudsmanamtes eingeführt werden könnte, da in Deutschland eine stark ausgebaute, in Dänemark überhaupt keine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht, Deutschland ein Bundesstaat, Dänemark dagegen ein Einheitsstaat ist, kurz, die Bundesrepublik eben nicht Dänemark ist. Eine solche Argumentation, die nur darlegt, daß wir Deutschen ein bestimmtes ausländisches Vorbild nicht ohne weiteres übernehmen können,[4] verkennt,

---

1) S. Partsch, Gutachten, S. 195.
2) S. Kirsch, JR 1966, S. 241.
3) S. etwa bei der Diskussion auf dem 45. DJT Gurk, S. E 111, Schäfer, S. E 151; vgl. auch Ehmke, Referat, S. E 31.
4) Darauf beschränkt sich im wesentlichen Partsch, Gutachten, S. 194 ff. Vgl. hierzu Ehmke, Referat, S. E 38, Fußn. 124.

daß außer Finnland, das eine jahrhundertelange gemeinsame Rechtsentwicklung mit Schweden aufweist, alle Länder, die heute einen Ombudsman kennen, das neue Amt mit wesentlichen Abänderungen in ihre Rechtsordnung einbauten.
Es kann nicht Aufgabe der vorliegenden Arbeit sein, in sämtlichen Einzelheiten darzulegen, welche Bedeutung ein deutscher Parlamentsbeauftragter auf dem Gebiet des subjektiven Rechtsschutzes haben könnte, da das hier behandelte Thema der parlamentarischen Exekutivkontrolle seinen Schwerpunkt im objektiven Rechtsschutz hat. Jedoch müssen immerhin zwei Behauptungen widerlegt werden: zunächst die gängige, oben erwähnte, daß die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit einen Parlamentsbeauftragten auf dem Gebiet des subjektiven Rechtsschutzes überhaupt überflüssig mache, zum zweiten die präziser gefaßte, von Ehmke vor dem 45. Deutschen Juristentag geäußerte Ansicht,[1] daß in der Bundesrepublik ein Ombudsman hinsichtlich des subjektiven Rechtsschutzes nur zu einer unnötigen Verlagerung der jetzt von den Petitionsausschüssen geleisteten Arbeit führen würde.

aa) Das wichtigste Argument dafür, daß die Einrichtung eines Ombudsmans selbst in einem Land mit einer gut entwickelten Verwaltungsgerichtsbarkeit wie der deutschen eingeführt werden sollte, liegt in dem ständigen Anwachsen der staatlichen Verwaltung und ihrer entsprechend stetig steigenden Macht über das Individuum.[2] Bachof hat bezüglich der immer mächtiger werdenden Verwaltung geäußert,[3] "Im modernen Sozialstaat bedingt das durchgängige Angewiesensein des Menschen auf den Staat, seine fast totale Abhängigkeit von der staatlichen Apparatur, auch eine entsprechend totale Kontrolle dieses Apparats." Wenn diese Äußerung auch nur in bezug auf richterliche Kontrolle gemacht wurde, so muß doch folgendes bedacht werden: Der durch den formellen Verwaltungsprozeß gewährte subjektive Rechtsschutz wird immer nur einen Teil, wahrscheinlich nur einen sehr kleinen Teil aller Fälle umfassen, in denen der betroffene Bürger glaubt, eine andere Ver-

---

1) Ehmke, Referat S. E 31.
2) S. Kirsch, JR 1966, S. 242; Holmgren, in The Ombudsman, S. 227.
3) Bachof, Grundgesetz und Richtermacht, S. 36.

waltungsentscheidung als die ihm zuteil gewordene verlangen zu können.[1] Der betroffene Bürger mag dunkel erahnen, aus irgendeinem Grunde seien trotz rechtlich gegebener Möglichkeiten seine Interessen nicht ausreichend berücksichtigt worden, der Behörde ein Beurteilungsfehler unterlaufen oder gar ein falsches Spiel mit ihm getrieben worden. Wer aber wird es wagen, besonders wenn er sich keinen Anwalt leisten kann und auch selbst nicht ausreichende Rechtskenntnisse besitzt, in einem solchen Fall den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten? Es geht dem Bürger gar nicht darum, in einem Drei-Instanzenzug die letzten Feinheiten des Rechts geklärt zu wissen; wesentlich ist ihm eine kurze, aber eingehende und objektive Prüfung, die getrost auf einen großen Teil der Formalien eines Gerichts verzichten kann.

In diesem Zusammenhang sollte man sich klarmachen, daß ein Ombudsman in weit besserem Maße als Gerichte formlose Möglichkeiten der Abhilfe ausnützen kann. Ein großer Teil seines Einflusses beruht auf direktem Kontakt mit der Verwaltung durch Briefwechsel, Gespräche, Telefongespräche etc.[2] Der Verzicht auf ausführliche Formalität ist für den Ombudsman im Gegensatz zum gerichtlichen Verfahren voll zu rechtfertigen, weil es zum Wesen seines Amtes gehört, daß er lediglich aufklärt, sich über den einzelnen Fall informiert und eventuell Ratschläge erteilt, nie jedoch bindende Anweisungen gibt oder Verwaltungsakte aufhebt.

Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit eines Ombudsman-Amtes trotz Bestehens einer Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der, daß jene die Initiative, d.h. die Klage eines der Beteiligten voraussetzt. Die von fehlerhaften Verwaltungsakten betroffenen Bürger werden sich aber häufig dieser Fehlerhaftigkeit gar nicht bewußt sein; falls es sich um begünstigende Verwaltungsakte handelt, werden sie sich ohnehin hüten, sich zu rühren. Auf diesen Gebieten kann Abhilfe, soweit überhaupt denkbar, nur durch einen Ombudsman geschaffen werden. In Schweden gelten die Inspektionsreisen des Ombudsmans als besonders bedeutende Quelle für seine Unterrichtung.[3] Indem er von Zeit zu Zeit Stichproben bei der Verwaltung vornimmt, ist es ihm möglich, Handlungen und Unterlassungen

---

1) Morstein-Marx, in The Ombudsman, S. 257.
2) Vgl. Pedersen, in The Ombudsman, S. 91.
3) S. Holmgren, in The Ombudsman, S. 228.

der Behörden zu beobachten und zu kritisieren, die unentdeckt geblieben wären, wenn er auf bloße Beschwerden der Bürger angewiesen wäre. Es muß in diesem Zusammenhang auch beachtet werden, daß überall, wo ein Ombudsman arbeitet, Pressemeldungen über Verwaltungsunrecht eine weitere wesentliche Informationsquelle bilden.[1)]

Während durch diese im Grunde mehr dem objektiven Recht zugewandten Unterrichtungsmöglichkeiten des Ombudsmans wertvolle Nebenwirkungen im Bereich des subjektiven Rechtsschutzes erreicht werden, darf auch eine positive Wirkung des Ombudsman-Amtes in umgekehrter Richtung nicht übersehen werden. Der Ombudsman wird nämlich häufig durch die Beschwerde eines einzelnen Bürgers auf einen allgemeiner liegenden Mißstand stoßen. Anders als ein Gericht ist er dann nicht genötigt, beim Einzelfall stehen zu bleiben, sondern kann im Sinne eines objektiven Rechtsschutzes die ihm erforderlich scheinenden weiteren Aufklärungen unternehmen.

Es werden nicht die Überschneidungsmöglichkeiten zwischen Ombudsman und Verwaltungsgerichten und alle die anderen Schwierigkeiten, die die Einführung eines Parlamentsbeauftragten auf dem Gebiet des subjektiven Rechtsschutzes mit sich bringen würden, verbannt. Es ist sogar möglich, daß das Übermaß an Schwierigkeiten, die verschiedenen Rechtsschutzeinrichtungen miteinander zu kombinieren, bei uns zu der radikalen dänischen Lösung führen müßte, nach der der Ombudsman einen Fall, in dem der Rechtsweg gegeben ist, nicht selbst behandeln darf, vielmehr nur dem Bürger ein kostenfreies Prozessieren ermöglichen kann. Andererseits wäre auch die neuseeländische Lösung in Betracht zu ziehen, bei der der Ombudsman bei gegebenem Rechtsweg den Fall ablehnen kann, nicht muß. Es würde im Rahmen der vorliegenden Arbeit zu weit führen, die genaue Aufgabe eines deutschen Ombudsmans auf dem Gebiet des subjektiven Rechtsschutzes zu entwerfen, wesentlich war dem Verfasser jedoch die Widerlegung der These, unsere ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit mache jeden Gedanken an einen deutschen Ombudsman von vornherein müßig.

---

1) S. Haller, S. 173 f.; danach hat der schwedische Justitieombudsman beim Institut Pressurklipp AB ein Abonnement auf alle Zeitungsausschnitte, die für ihn von Interesse sein könnten.

bb) Ebensowenig wie der eben erwähnten These einer allgemeinen Ablehnung der Ombudsman-Einrichtung in Deutschland kann der Ansicht Ehmkes gefolgt werden, wenn er die Überflüssigkeit eines deutschen Ombudsmans auf dem Gebiet des subjektiven Rechtsschutzes damit zu begründen sucht, daß ein Ombudsman "angesichts unseres Rechtsschutzsystems wohl nur zu einer Verlagerung der jetzt von den Petitionsausschüssen der Parlamente geleisteten Arbeit führen würde".[1] Es ist nämlich gerade wünschenswert und notwendig, daß auf diesem Gebiet eine gewisse Verlagerung der Arbeit stattfindet, weil das gegenwärtige System der Bearbeitung von Petitionen unzureichend ist.[2] Die berichterstattenden Abgeordneten des Petitionsausschusses bekommen bei der Bearbeitung der Petition nur zwei Schriftstücke zu Gesicht; die Petition selbst und die daraufhin angeforderte Stellungnahme des zuständigen Ministeriums. Gegenüber dem einfachen Bürger, der in seiner Petition in vergleichsweise unbeholfener Weise der Volksvertreten ein Anliegen zuleitet und damit das Grundrecht des Art. 17 GG wahrnimmt, steht die bestausgestattete Ministerialbürokratie, die - zumeist in eigener Sache angegriffen - keine Mühe haben wird, ihren Standpunkt wirkungsvoll darzulegen und zu verteidigen. Eine eigene nähere Sachaufklärung ist dem Petitionsausschuß nicht möglich, selbst wenn er der Ansicht ist, daß der Sache nachgegangen werden sollte;[3] der Ausschuß hat kein Inspektionsrecht, er kann keine Aktenvorlage verlangen, keine Zeugen hören, keine Beamten vorladen und niemanden vereidigen. Diese nähere Sachaufklärung, die allein der Bedeutung des Petitionsrechts angemessen wäre, könnte von einem Parlamentsbeauftragten durchgeführt werden, sei es in der Weise, daß er von vornherein die Petitionen bearbeitet, sei es, daß die Petitionen zunächst an den Petitionsausschuß gelangten und dieser dem Beauftragten nur die besonders schwierig erscheinenden Fälle abgäbe. Die letzte Möglichkeit würde bedeuten, daß zwischen dem Petitionsausschuß und dem Ombudsman ein ähnliches Verhältnis bestünde, wie gegenwärtig zwischen Verteidgungsausschuß und Wehrbeauftragtem des Bundestages,[4] soweit dieser auf Weisung tätig zu werden hat.

1) S. Ehmke, Referat, S. E 31.
2) Genaue Beschreibung des Verfahrens des Petitionsausschusses des Bundestages bei Friedrich Schäfer, Der Bundestag, S. 241 ff.
3) S. Heinemann, Referat, S. E 60; Schäfer a.a.O. S. 249.
4) So Vorschlag von Fr. Schäfer, Der Bundestag, S. 249.

cc) Trotz der starken Rechtsschutzkontrolle durch die Gerichte hätte nach dem Gesagten ein Parlamentsbeauftragter auch in der Bundesrepublik wesentliche Aufgaben auf dem Gebiet des subjektiven Rechtsschutzes. Selbst wenn man seine Bedeutung auf diesem Gebiet dahin beschränken würde, daß er lediglich den größten Teil der bisher vom Petitionsausschuß geleisteten Arbeit übernähme, wäre dies eine lohnende Verbesserung gegenüber dem gegenwärtigen Zustand.

b) Es ist schon oben (S. 6 f.) ausgeführt worden, daß eine wesentliche Aufgabe des Parlaments die Exekutivkontrolle ist. Diese Aufgabe wird gegenwärtig im wesentlichen durch die Fragestunde und die Kleine und Große Anfrage nur so unvollkommen wahrgenommen, daß wohl von Information, nicht jedoch von Kontrolle im eigentlichen Sinn gesprochen werden kann. (S. o. S. 14 f.). Auch die Möglichkeit der Einsetzung von UAen ist nicht in der Lage, die Stellung des Parlaments gegenüber der Exekutive durch wirksame Kontrolle zu verstärken (S. o. S. 16 ff., S. 26 ff.). Angesichts dieser Lage würde ein Parlamentsbeauftragter, der, mit Untersuchungsrechten ausgestattet, die Verwaltung kontrollieren und aufgedeckten Mißständen nachgehen würde, eine spürbare Lücke schließen.

aa) Anders als bei der Fragestunde und Anfragen aus der Parlamentsmitte wäre das Parlament nicht mehr auf die freiwillig herausgegebenen Auskünfte der Exekutive angewiesen, sondern hätte durch den Parlamentsbeauftragten die Möglichkeit, selbst Akten einzusehen und Beamte zu hören.

bb) Anders als beim gegenwärtigen UA-System würde sich nicht jeder Untersuchungsfall, in dem seitens des Parlaments die Exekutive wirklich überprüft, nicht nur gefragt würde, zu einem Politikum und zu einer Prestigeangelegenheit auswachsen, oder, bildlich gesprochen, man würde nicht, da man die unhandliche und fragwürdige Kanone der UA-Einsetzung scheut, den Spatzen des womöglich fehlbaren Exekutivhandelns entfliegen lassen müssen, da man nun die handliche Schrotflinte des Parlamentsbeauftragten zur Hand hätte.

cc) Durch das Amt eines Parlamentsbeauftragten wäre es weiterhin möglich, die beim gegenwärtigen System störend aufgefallene Diskontinuität des Parlaments und seiner Ausschüsse (s. dazu o. S. 24) auszuschalten.[1)]

dd) Auf Grund der Stellung des Parlamentsbeauftragten als Vertrauensmann des Gesamtparlaments würde die unwürdige Situation vermieden, daß es der Volksvertretung bislang nur möglich war, die untersuchten Fälle mit "Proporzwahrheit" aufzuklären,[2)] wobei bisweilen in der Öffentlichkeit der Eindruck entstand, es sei mehr vertuscht als geklärt worden.[3)] Eine Besserung auf diesem Sektor ist wegen der Integrationswirkung und -aufgabe des Parlaments[4)] dringend notwendig, gerade weil in Deutschland die Demokratie kein selbstverständliches, in Tradition gewachsenes und im Bewußtsein der Bevölkerung verwurzeltes Regierungssystem ist.

ee) Durch Inspektionen des Parlamentsbeauftragten bei der Verwaltung und dabei durchgeführten Stichproben würde die parlamentarische Kontrolle weiter intensiviert. Dabei muß beachtet werden, daß, dem Wesen der Stichprobe gemäß, allein die Möglichkeit der jederzeitigen Kontrolle geeignet ist, Mißstände zu unterbinden.

ff) Andererseits wäre es durch die Einführung eines Parlamentsbeauftragten möglich, in erheblich besserem Maß als bisher den Wünschen der Behörden nach weitgehender Wahrung des Dienst- und Staatsgeheimnisses nachzukommen. Während bisher durch eine Untersuchung Vertreter aller im UA vertretenen Parteien in sämtliche vom UA aufgedeckten Geheimnisse eingeweiht wurden, würde

---

1) Der Grundsatz der Kontinuität auch beim Wechsel der Amtsträger und trotz Ablaufs der Bundestagswahlperiode gilt schon gegenwärtig für den Wehrbeauftragten des Btages; s. Maurer, S. 22, 28.

2) Vgl. Partsch, Gutachten, S. 193. Von parlamentarischer Seite ist sogar schon bestritten worden, daß UAe überhaupt die Wahrheit über den Unters.-gegenstand ermitteln sollten; s. Bundestagsabgeordneter Hirsch, Diskussionsbeitrag, S. E 87 ff.

3) S. Redeker, Diskussionsbeitrag, S. E 106.

4) S. dazu Smend, Verfassg. u. Verf.recht, S. 136 ff.

nun lediglich der über parteipolitischen Mißbrauch erhabene Parlamentsbeauftragte zusätzlicher Geheimnisträger.

gg) Zusammenfassend kann somit gesagt werden, daß die parlamentarische Exekutivkontrolle durch die Einführung eines Parlamentsbeauftragten verbessert und intensiviert würde bei gleichzeitiger Ausschaltung jener Übel, die dem gegenwärtigen UA-System anhaften.

c) aa) Gegen die Einführung von Parlamentsbeauftragen in Deutschland ist bisweilen angeführt worden, die föderalistische Struktur der Bundesrepublik verhindere, daß ein bundesdeutscher Ombudsman "funktionieren" könne.[1] Dagegen ist in jüngster Zeit immer häufiger in Wissenschaft und Praxis zugegeben worden, daß sich einem Parlamentsbeauftragten eines Landesparlaments ein lohnendes Tätigkeitsfeld eröffnen würde.[2] Während allerdings die Wirksamkeit und Notwendigkeit von Parlamentsbeauftragten bei den Landesparlamenten angesichts der größeren Überschaubarkeit ihres Wirkungskreises (welches häufig etwa den skandinavischen Staaten entsprechen würde) und der Tatsache, daß die Ausführung der Gesetze und damit die Verwaltung weitgehend Ländersache ist (Art. 83 GG), leicht einzusehen ist, müssen zur Rechtfertigung der hier vertretenen These, wonach auch ein Parlamentsbeauftragter des Bundestages eingerichtet werden sollte, einige Überlegungen angeführt werden.
Die Tatsache, daß die Verwaltung weitgehend Ländersache ist, insofern also das Tätigkeitsfeld eines bundesdeutschen Parlamentsbeauftragten eingeschränkt wäre, wird durch die in entgegengesetzter Richtung wirkende Feststellung aufgehoben, daß die Bundes-

---

1) S. etwa Partsch, Diskussionsbeitrag, S. E 118.

2) S. Partsch a.a.O.; Schäfer, Der BTag, S. 249; Kirsch, JR 1966, S. 242; Innenminister Weyer von Nordrhein-Westfalen, Bericht der "Stuttgarter Nachrichten v. 8.8.67: Bürgerbeauftragte auch in Deutschland; s.a. Die Welt v. 29.9.1967, S. 6, Artikel: Vorerst noch kein Ombudsman. Danach hat die Konferenz der Präsidenten der Landtage in Hamburg am 28.9.67 beschlossen, eine Sonderkommission mit der Prüfung des ges. Fragenkomplexes "Ombudsman" zu beauftragen.

republik ein Staat mit fast 60 Millionen Einwohnern ist, insofern also die Einrichtung eines bundesdeutschen Parlamentsbeauftragten ohnehin eine starke Beschränkung der Aufgaben verlangt, damit der persönlichkeitsbestimmte Charakter dieses Instituts nicht durch die Schaffung einer zu großen Behörde verloren ginge.[1] Es ist, wie schon oben (S. 59) ausgeführt, durchaus denkbar, daß sich die Aufgaben eines bundesdeutschen Parlamentsbeauftragten auf dem Gebiet des subjektiven Rechtsschutzes darauf beschränken würde, die gegenwärtig vom Petitionsausschuß des Bundestages gezwungenermaßen nur unvollkommen geleistete Arbeit teilweise zu übernehmen und zu verbessern.

Auf dem Gebiet der Exekutivkontrolle könnte ein bundesdeutscher Parlamentsbeauftragter dagegen ebenso wirksam sein wie ein Landtagsbeauftragter. Hierbei wäre hinsichtlich der Bundesbehörden und -ministerien ebenso an Stichproben und Kontrollen zu denken, die ihre Ursache in der Aufklärung von Skandalberichten der Presse oder in Aufklärungsanträgen seitens des Parlaments haben, wie auch an die Erteilung neuer Funktionen, für die bisher ein befriedigende Lösung nicht gefunden wurde.

So könnte ein Parlamentsbeauftragter des Bundestages etwa eine wichtige Rolle parlamentarischer Exekutivkontrolle im Rahmen des zu erwartenden "Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses" übernehmen. Im bisher vorgelegten Entwurf zu diesem Gesetz[2] liegt die Kontrolle im wesentlichen bei einer von einem aus fünf Bundestagsabgeordneten bestehenden Ausschuß bestellten Dreierkommission,[3] deren Mitglieder nicht Abgeordnete zu sein brauchen.[4] Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs wäre es somit als Extremfall möglich, daß die für die Geheimdienste verantwortlichen Ministerialbeamten in dieser Dreierkommission sitzen. Mit Recht ist daher gerügt worden, diese vorgesehene Kontrollinstanz genüge nicht den Anforderungen,

---

1) Hierbei muß darauf hingewiesen werden, daß auch England bei der Einrichtung des neuen Ombudsman-Amtes dessen Aufgaben bewußt beschränkt hat. (S. o. S. 52).

2) DBtag, V. Leg.Per., Drs. 1180.

3) § 9 des Entwurfs a.a.O.

4) So ausdrücklich die Begründung des Entwurfs, a.a.O. S. 11.

die an eine parlamentarische Kontrolle zu stellen sind,[1] wie sie die im "Notstandspaket" vorgesehene Ergänzung zu Art. 10 GG verlangt.[2] Ein vom Vertrauen des Gesamtparlaments getragener Beauftragter, dessen Aufgabenbereich die Kontrolle zugewiesen würde, könnte sowohl das Bedürfnis des Parlaments nach wirksamer Kontrolle als auch das der Exekutive, hier besonders der Geheimdienste, nach vollkommener Geheimhaltungsmöglichkeit erfüllen.[3]
Entsprechendes gilt für die parlamentarische Kontrolle der berüchtigten "Geheimfonds" der Exekutive. Auch auf diesem Gebiet, dessen parlamentarische Kontrolle kürzlich im Bundestag behandelt wurde,[4] könnte den berechtigten Anliegen beider Seiten am besten durch die Einschaltung eines Parlamentsbeauftragten gedient werden.

Nicht nur bei den Landtagen, sondern auch beim Bundestag könnte somit ein Parlamentsbeauftragter nicht trotz, sonder sogar w e g e n der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik eine wesentliche Rolle bei der Verbesserung der parlamentarischen Exekutivkontrolle einnehmen.

bb) In der Staatsrechtslehre und der Parlamentspraxis findet sich immer wieder der Gedanke, daß eine "laufende" oder "begleitende" Exekutivkontrolle durch ein dauernd eingesetztes Parlamentsorgan gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstoße und daher unzulässig sei.[5] Da die Einführung eines Parlamentsbeauftragten und die vorgeschla-

---

1) S. BTAbg. Dorn, DBtag, V. Leg.Per., Sten.Ber. S. 5504: eine "nicht vorhandene oder nicht wirksame Kontrolle". Ablehnend zur Wirksamkeit der vorgesehenen Kontrolle nach Dorn auch die Wissenschaftliche Abteilung des DBtages. Auch Bedenken des Bundesrates, der "zumindest" richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Dreierkommission forderte (DBTag, V. Leg. Per., Drs. 1880, S. 18)

2) S. DBtag, V. Leg.Per., Drs. 1880, S. 11.

3) Auf das schwierige Problem, inwieweit rechtsstaatliche Bedenken gegen die Ausschaltung jeder gerichtlichen Kontrolle durchgreifen, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden.

4) S. DBtag, V. Leg.Per., Sten.Ber. S. 3911.

5) S. etwa Maunz-Dürig, Art. 44 Rdn. 17 m.weiteren Nachweisen; Partsch, Gutachten, S. 15, 23; Abg.Kiesinger in DBTag, I. Leg.Per., Sten.Ber.S.1498.

gene Neuordnung des Untersuchungsrechts ohnehin nur im Rahmen einer Verfassungsänderung, am besten in Einklang mit der lange geforderten Parlamentsreform[1] verwirklicht werden könnte, erscheint es unnötig, sich mit jenen Argumenten auseinanderzusetzen, die aus dem gegenwärtigen, abänderbaren Verfassungsrecht die Unzulässigkeit der laufenden Exekutivkontrolle herleiten wollen.[2] Da jedoch das Gewaltenteilungsprinzip in seinen Grundzügen unwandelbarer Bestandteil des deutschen Verfassungsrecht ist,[3] soll geprüft werden, ob die vorgeschlagene Exekutivkontrolle durch den nicht ad hoc, sondern ständig zur Kontrolle berufenen Parlamentsbeauftragten den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt.

Klargestellt werden muß zunächst, daß wesentlicher Sinn der Gewaltenteilung im Staat die gegenseitige Hemmung und Kontrolle der Gewalten ist bei Wahrnung eines eigenständigen Kernbereichs jeder Einzelgewalt, der nicht angetastet werden darf.[4] Auf das hier behandelte Problem spezifiziert können daraus folgende Sätze abgeleitet werden: Aufgabe und Kernbereich des Parlaments ist die Gesetzgebung, Kernbereich der Exekutive ist das Regieren und Ausführen der Gesetze. Die parlamentarische Exekutivkontrolle gehört zu den wesentlichen Funktionen des Parlaments im System der Gewaltenteilung als Gewaltenhemmung. Unzulässig wäre diese Gewaltenhemmung, wenn sie in den Kernbereich der Exekutive eingriffe, d.h. wenn sie aufhörte, Kontrolle zu sein und selbst Aktion, selbst Exekutivhandeln würde.[5]
Daraus ist zu folgern, daß die parlamentarische Exekutivkontrolle immer nur eine Ex-post-Kontrolle sein darf. Denn wenn die Ver-

---

1) S. dazu: Fr. Schäfer, Vorschläge zu einer Parlamentsreform, S. 3 ff. G. Müller, Ist der Bundestag nur eine Dekoration? Stoßseufzer eines jungen Abgeordneten, Vorschläge für ein besseres Parlament, in: Die Zeit v. 21.10.1966, S. 32; Höpker, W., Der wenig attraktive Bundestag. Wie steht es mit einer Parlamentsreform? in: Politische Welt, 1966, 98, S. 18 ff.; L. Wagner, Parlamentsreform, in: Rheinischer Merkur v. 7.10.1966, S. 4.

2) S. Die Anm. 1 S. 64 Genannten. Gegen diese Ehmke, Referat, S. E 32 ff.

3) Durch Verweisung von Art. 79 III GG auf Art. 20 GG, in dem das Gewaltenteilungsprinzip enthalten ist. S. Maunz-Dürig, Art. 79, Rdn. 48; Hamann, Art. 79 Ziff. 8; Maunz, Staatsrecht, S. 63; BVerfGE 7, S. 282.

4) S. für viele Maunz-Dürig, Art. 20, Rdn. 78, 81, mit weiteren Nachweisen.

5) S. Maunz-Dürig, Art. 44, Rdn. 17.

fassung der Regierung das Recht einräumt, auf gewissen Gebieten Initiativen zu ergreifen, dann hat sie dieser damit die Ausarbeitung, Entwicklung und Gestaltung von Vorschlägen oder Maßnahmen zugewiesen, und eine parlamentarische Kontrolle vorbereitender Arbeiten ist nur möglich und zulässig, sobald diese ein Ergebnis gezeitigt haben, für das die Regierung einstehen kann. Es scheiden also Kontrollmaßnahmen aus, die geeignet sind, der Regierung die Initiative aus der Hand zu nehmen, indem durch sie Vorbereitungen in eine bestimmte Richtung gelenkt, gehemmt oder gestört werden.[1] Hieraus wird klar, daß die Abgrenzung zwischen zulässiger Gewaltenhemmung und unzulässigem Eingriff in den Kernbereich der anderen Gewalt nicht im formellen Unterschied zwischen einem Ad-hoc-UA und einem ständigen parlamentarischen Untersuchungsorgan liegt, sondern in der Abgrenzung zwischen nachfolgender Kontrolle einerseits und der Beeinflussung künftiger Einzelmaßnahmen andererseits, zwischen einer Überprüfung von Vergangenheit und Gegenwart einerseits und einem bestimmenden Einfluß auf die Zunkunft andererseits, zwischen Untersuchung und Beeinflussung.
Da die Einführung des vorgeschlagenen Amtes eines Parlamentsbeauftragten lediglich eine Ex-post-Kontrolle der Exekutive bedeuten würde und keinesfalls dem Parlament die Möglichkeit zu unzulässiger Einflußnahme auf Pläne und Vorbereitungen der Exekutive gäbe, würde dieses Amt trotz seiner Natur als ständiges Kontrollorgan keinen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive und damit in das gegen Verfassungsänderungen gefeite Prinzip der Gewaltenteilung darstellen.[2] Es gilt hier im Grunde gleiches wie bei der Stellung der Wehrbeauftragten des Bundestages, dessen Vereinbarkeit mit dem in Art. 79 III GG garantierten Prinzip der Gewaltenteilung nicht bezweifelt wird, obwohl auch dieses Amt ein ständiges Parlamentsorgan zur Exekutivkontrolle ist.[3]
Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß das Gewal-

---

1) S. Abg. Kiesinger, DBTag, I. Leg.Per., Sten.Ber. S. 1498 und 1501.
2) Auch Partsch, der nach gegenwärtigem System die Zulässigkeit eines ständigen UA ablehnt, räumt ein, daß unter Wahrung der Ex-post-Kontrolle ständige parl. Untersuchungsorgane mit bes. Ermächtigung in der Verfassung zulässig sind. So Partsch, Grenzen parlamentarischer Untersuchungen.
3) S. Maunz-Dürig, Art. 45 b, Rdn. 16

tenteilungsprinzip der durch Verfassungsänderung einzuführenden vorgeschlagenen Neuerung des parlamentarischen Untersuchungsrechts nicht entgegensteht.

d) aa) Um die oben (S. 48 ff.) angeführten Aufgaben übernehmen zu können, müßte der Beauftragte eines deutschen Parlaments das Vertrauen des Gesamtparlaments besitzen und nicht lediglich als Mann der Parlamentsmehrheit erscheinen. Es erscheint daher notwendig, zu seiner Wahl keine einfache Parlamentsmehrheit zuzulassen, sondern seinen Rückhalt im Parlament durch Wahl mit 2/3 Mehrheit zu verstärken.[1] Unter gleicher Bedingung wäre auch eine Abwahl vor Ende seiner Amtszeit vorzusehen.

bb) Hinsichtlich der normalen Dauer der Amtszeit ist zu erwägen, parallel zum Wehrbeauftragten bewußt einen Unterschied zur vierjährigen Wahlperiode des Bundestages zu machen und eine fünfjährige Wahlperiode vorzusehen. Eine solche Regelung würde die für dieses Amt notwendige Kontinuität sichern.

cc) Wesentlich für den Erfolg des neuzuschaffenden Amtes wird seine Stellung zu den Parlamentsausschüssen sein. Hinsichtlich seiner Stellung zum Petitionsausschuß ist bei der Behandlung des subjektiven Rechtschutzes (S. o. S. 59 f.) erwogen worden, sie der des Wehrbeauftragten zum Verteidigungsausschuß ähnlich zu gestalten. Im Sinne der Intensivierung der Parlamentskontrolle und der Verstärkung des objektiven Rechtschutzes sollte es auch den übrigen Ausschüssen des Parlaments[2] und auch dem Parlamentsplenum möglich sein, sich mit der Bitte um Aufklärung eines bestimmten Vorfalls an den Parlamentsbeauftragten zu wenden. Es wäre hier sogar die Verwendung des Minderheitengedankens zu

---

1) Ablehnend zum gegenwärtigen Wahlmodus des Wehrbeauftragten, der nur mit der Mehrheit der Mitgl. des BTages gewählt wird: Ule, JZ 57, S. 423; Eschenburg, Sorgen, S. 11 f.; Gross, DVBl 57, S. 342.

2) Natürlich mit Ausnahme des Vert. Ausschusses des BTages, soweit sich dieser an den Wehrbeauftragten wenden kann.

erwägen, indem es schon einem Viertel der Mitglieder des Plenums oder eines Ausschusses möglich wäre, sich an den Parlamentsbeauftragten zu wenden. Zu warnen ist jedoch hier vor einer Automatik, die es dem Parlamentsbeauftragten zur Pflicht machen würde, jedem auf diese Weise an ihn herangetragenen Untersuchungsbegehren nachzukommen. Allein der Parlamentsbeauftragte darf darüber zu entscheiden haben, was er zum Gegenstand seiner Untersuchung machen will.[1] Es muß ihm möglich sein, verfassungswidrige Untersuchungsaufträge[2] zurückzuweisen, ebenso Untersuchungsaufträge, durch die sein Amt lediglich parteipolitisch oder wahltaktisch mißbraucht werden soll.[3]

dd) Der Parlamentsbeauftragte wird hierbei zwischen den angeführten Motivationen und der selbstverständlichen politischen Auswirkung, die jede Exekutivkontrolle mit sich bringt, unterscheiden müssen. Dies gilt vor allem deshalb, weil eine wirksame Exekutivkontrolle auch die Tätigkeit der Ministerien umfassen muß, somit also der Kontrolle eines deutschen Parlamentsbeauftragten auch die Minister unterfallen müßten, da diese, anders als etwa in Schweden, Chefs der Ministerialverwaltung sind. (Art. 65 Satz 2 GG). Daß es bei dieser Kontrolle eines besonderen Taktes und besonderer Geschicklichkeit des Parlamentsbeauftragten bedürfte, liegt auf der Hand.[4] Jedoch zeigt das Beispiel des dänischen Ombudsmans Hurwitz, der sich anläßlich der "Blechingberg-Affaire" genötigt sah, den dänischen Außenminister zu rügen,[5] daß eine Exekutivkontrolle durch

---

1) S. Haller, S. 294.

2) Etwa solche, die keine Ex-post-Kontrolle im oben (S. 65 f.) dargelegten Sinne sind, die gegen das Bundesstaatsprinzip verstoßen etc.

3) Der dänische Parlamentsbeauftragte Hurwitz hat in allen seinen Veröffentlichungen (S. o. S. 50) über sein Amt auf die Unabhängigkeit von Einzelanweisungen des Parlaments größten Wert gelegt; er hat auch schon Untersuchungsansinnen aus Parlamentskreisen zurückgewiesen, da es sich um reine politische Wertungsfragen handele. Vgl. Partsch, Gutachten, S. 194, Fußn. 227.

4) Vgl. Hurwitz in Staatsbürger u. Staatsgewalt, S. 465.

5) Einar Blechingberg, 63 Jahre alt, war ein Karriere-Diplomat, der, während er in der dänischen Botschaft in Bonn tätig war, Spionage für ein osteuropäisches Land betrieb. Er wurde entdeckt und in Dänemark zu acht Jahren Zucht-

eine aufsehende Instanz auch ohne politische Werturteile möglich ist.[1] Dies gilt um so mehr, als es dem Parlamentsbeauftragten jederzeit möglich ist, Vorfälle zwar soweit wie möglich aufzuklären, die Bewertung jedoch allein dem Parlament und der Öffentlichkeit zu überlassen. Es kann daher jenen Autoren nicht gefolgt werden, die den objektive arbeitenden Ombudsman für grundsätzlich überfordert halten, wenn er Untersuchungen durchzuführen hat, die sich in der politischen Sphäre abspielen und Minister und Ministerien betreffen.[2]

---

haus verurteilt. Auf Grund der allgemeinen Unruhe im dänischen Parlament und Volk griff der Ombudsman den Fall auf und untersuchte ihn. Er konnte aufklären, daß Blechingberg während seiner Tätigkeit in der dänischen Botschaft in Mexiko außerordentlich hohe Spielschulden gemacht hat. Dies war dem dänischen Außenministerium bekannt, welches Blechingberg daraufhin, um ihm die Möglichkeit zu geben, mehr Geld zu verdienen, von Mexiko nach Bonn versetzte (Bonn ist der bestdotierte Platz im dänischen Auswärtigen Dienst). Der Ombudsman tadelte daraufhin den dänischen Außenminister, da er geduldet habe, Blechingberg trotz des erhöhten Sicherheitsrisikos an exponierter und gefährdeter Stelle einzusetzen. Er milderte seine Kritik dadurch, daß er auch auf die menschlichen Gründe hinwies, die zur Versetzung Blechingbergs von Mexiko nach Bonn geführt hatten.
Hurwitz selbst sagt zur Behandlung dieses Vorfalls: Als der Ombudsman gesprochen hatte, war Ruhe im Land. (S. Hurwitz, Der Ombudsman, S. 32 ff.).

1) In diesem Zusammenhang muß auch auf die guten Erfahrungen hinsichtlich der Untersuchung des OLG-Präsidenten a.D. Silberstein hingewiesen werden, die dieser im Auftrage der Bundesregierung zur Aufklärung der Telefonabhöraffaire unternahm, S. dazu DBTag, IV. Leg.Per., Sten.Ber. S. 5997; Partsch, Gutachten, S. 196; Ehmke, Referat S. E 47 f. - Es wird dabei die von einem Parlamentsbeauftragten verschiedene Grundlage dieser Untersuchung nicht verkannt; jedenfalls aber gelang es hier der aufrechten Einzelpersönlichkeit, verwickelte und politisch gewichtige Fakten vorurteilslos und objektiv aufzuklären.
- Als außerdeutsches Beispiel kann hier auch auf den Denning-Report in England verwiesen werden; s. dazu Ehmke, Referat S. E 47.

2) S. Partsch, Gutachten, S. 197.

ee) Angesichts der stark in Instanzenzügen ausgebauten Gerichtsbarkeit erscheint es jedoch nicht sinnvoll, gleich der schwedischen Regelung die Justiz der Kontrolle eines deutschen Parlamentsbeauftragten zu unterwerfen. Hinsichtlich der Straf- und anderen Anstalten, in denen Menschen unter Freiheitsentzug untergebracht sind, besteht jedoch auch in der Bundesrepublik ein starkes Kontrollbedürfnis, man denke nur an die Todesfälle in der Hamburger "Glocke", die Anlaß zur Einsetzung eines UA der Hamburger Bürgerschaft gaben, und die ähnlichen Fälle im Kölner "Klingelpütz" und der Düsseldorfer Strafanstalt "Ulmer Höhe".[1)]

ff) Zur Durchführung seiner Aufgaben müssen dem Parlamentsbeauftragten umfassende Untersuchungsrechte zustehen. So muß er etwa Zeugen vernehmen, Akten anfordern und Behördeninspektionen vornehmen können. Diese Rechte müssen mit Strafmöglichkeiten bewehrt sein; auch die Vereidigungsmöglichkeit von Zeugen sollte vorgesehen sein.[2)] Eine Berufungsmöglichkeit staatlicher Stellen auf das Dienstgeheimnis sollte es gegenüber dem Parlamentsbeauftragten nicht geben. Das Dienstgeheimnis der Behörden erscheint dadurch genügend gesichert, daß der Parlamentsbeauftragte verpflichtet wäre, eine Untersuchung, in der ein von einer Behörde in Anspruch genommenes Dienstgeheimnis gebrochen werden müßte, nur persönlich vorzunehmen.

gg) Der Parlamentsbeauftragte müßte, so wie der Wehrbeauftragte des Bundestages, dem Parlament einen jährlichen Bericht über seine

---

1) Zur "Glocke" S. Artikel ohne Verf. "Beste Leute" in der Spiegel vom 14.8.1967, S. 51 ff.
S.a. Bericht in den Stuttgarter Nachrichten vom 15.8.1967, S. 2. In Köln und Düsseldorf war je ein Häftling in der Beruhigungszelle gestorben, nach Angaben der Gefängnisärzte jedoch durch selbst beigebrachte Verletzungen.

2) Die Bedeutung der Zwangs- und Vereidigungsmöglichkeit liegt nicht in ihrer tatsächlichen Anwendung; vielmehr wird in der Überzahl aller Fälle das bloße Bestehen dieser Möglichkeiten ausreichen, dem Parlamentsbeauftragten das nötige Aufklärungsmaterial zu beschaffen.
Vgl. Hurwitz, in Staatsbürger und Staatsgewalt, S. 473.

Tätigkeit geben. Falls er die Aufklärung eines Falles auf Antrag des Parlaments oder eines seiner Ausschüsse übernommen hat, müßte er dazu einen Sonderbericht nach Abschluß der Aufklärungen liefern. Auch bei Vorfällen, die er aus eigener Initiative aufgegriffen hat und die ihm von besonderer Bedeutung zu sein scheinen, müßte es ihm möglich sein, Sonderberichte an das Plenum oder an den zuständigen Ausschuß zu erstatten. Bei allen Berichten sollte es dem Ermessen des Parlamentsbeauftragten überlassen bleiben, ob er sich lediglich auf die Darstellung von aufgeklärten Fakten beschränken oder eine Wertung und Empfehlung daran knüpfen will. Es ist schon oben (S. 68 f.) darauf hingewiesen worden, daß er sich insbesondere in Fällen von besonderem politischen Gewicht für das erstere entscheiden wird.

hh) Da der Parlamentsbeauftragte als "Aufsehende Gewalt"[1] ausschließlich durch Aufklärungen und Empfehlungen, nicht aber durch rechtsverbindliche Anordnungen wirken soll, erscheint es als notwendig, daß dem Träger des Amtes eine große Autorität zukommt, damit seine Feststellungen als abschließend angesehen werden und seinen Empfehlungen im allgemeinen Erfolg beschieden ist.[2] Normalerweise dürfte nur ein erfahrener Jurist, der wichtige, verantwortungsvolle Tätigkeit mit Erfolg bekleidet hat und außerdem ein guter Organisator ist, für das Amt, welches zu jeder anderen Berufstätigkeit sowie der Abgeordnetentätigkeit in Inkompatibilität stehen sollte, in Frage kommen. Zu warnen wäre davor, daß ein Parlamentsbeauftragter auf dem Weg der parteipolitischen Stufenleiter sein Amt erklimmt, denn dadurch wäre seine Unbefangenheit in Frage gestellt.[3] Der Vergleich der Stellung der bisherigen 3 deutschen Wehrbeauftraten (S. o. S. 53 Fußn. 3) und des bisher einzigen[4] dänischen Ombudsman Hurwitz (S. o. S. 50) zeigt, daß die Wirkung eines Parlamentsbeauftragen mit dem Ansehen

---

1) Zu diesem Begriff s. Marti in Festschr. für Hans Huber, S. 175.
2) S. Haller, S. 294 f.; Holmgren in: The Ombudsman, S. 230.
3) S. Haller, S. 296.
4) Es muß hierbei beachtet werden, daß der dänische Parlamentsbeauftragte schon 1955 zum ersten Mal gewählt wurde, während der erste deutsche Wehrbeauftragte erst 1959 sein Amt antrat.

des Amtsinhabers steht und fällt. Nach Ansicht des Verfassers muß es aber auch in der Bundesrepublik möglich sein, Persönlichkeiten zu finden, die genügend Qualitäten für das Amt eines Parlamentsbeauftragten mitbringen, wenn dies in allen anderen Ländern mit Ombudsman-Einrichtung bisher gelang.

3. Als Ergebnis der bisherigen Überlegungen kann festgehalten werden, daß die aufgeführten Vorteile, die die Einrichtung eines Parlamentsbeauftragten auf dem Gebiet der parlamentarischen Exekutivkontrolle gegenüber dem gegenwärtigen Zustand bringen würde, es wünschenswert erscheinen lassen, dieses im Ausland erprobte Institut auch in der Bundesrepublik, und zwar im Bund und in den Ländern, einzuführen. Ein Parlamentsbeauftragter könnte den größten Teil der Aufgaben, die im jetzigen System dem UA zugedacht sind, übernehmen. Die Frage, ob ein Parlamentsbeauftragter das Institut des UA völlig ersetzen könnte, ist ohne Aktualität, da sich die deutschen Parlamente auch bei Schaffung eines Parlamentsbeauftragten sicher nicht der Möglichkeit der UA-Einsetzung als eines starken, ihnen selbst zustehenden Machtmittels begeben werden.[1] Neben einem gut arbeitenden Parlamentsbeauftragten würde jedoch wahrscheinlich der UA bald zur mehr theoretischen Verfassungseinrichtung werden. Immerhin sind Fälle denkbar, deren politisches Gewicht den Parlamentsbeauftragten veranlassen könnte, von einer an sich zulässigen Untersuchung Abstand zu nehmen, so etwa der von Partsch erwähnte, daß untersucht werden soll, ob ein bestimmter Minister in seiner Amtsführung allgemein versagt habe.[2] Für solche Fälle, bei denen eine Faktenuntersuchung ohne gleichzeitige rein politische Wertung gar nicht denkbar erscheint, kann es sinnvoll sein, die Möglichkeit der Einsetzung eines UA in Reserve zu behalten. Denkbar wäre auch, daß der Parlamentsbeauftrate anläßlich einer Untersuchung den Eindruck gewinnt, "in ein Wespennest gestochen zu haben" und es für besser hält, die Untersuchung unmittelbar durch einen Parlamentsausschuß weiterführen zu lassen. Für solche Fälle sollte es dem Parlamentsbeauftragten gleich dem israelischen Staatskontrolleur (s.o. S. 53) möglich sein, dem Plenum die Einsetzung eines UA vorzuschlagen. Bindend dürfte ein

---

1) Auch in den skandinavischen Ländern sind UAe trotz gut arbeitender Ombudsmänner immerhin als Möglichkeit vorgesehen. S. Partsch, Diskussionsbeitrag, S. E 118.

2) S. Partsch, Diskussionsbeitrag S. E 92.

solcher Vorschlag freilich nur sein, wenn ein Viertel der Parlamentsmitglieder ihn aufgriffe.

IV. Zusammenfassung

In der Einleitung der vorliegenden Arbeit wurde die These aufgestellt, daß auf dem Gebiet parlamentarischer Information und Kontrolle die auf dem 45. Deutschen Juristentag vorgeschlagenen Detailänderungen im Recht der parlamentarischen UAe unzureichend seien und daß die UAe größtenteils durch neuartige, im deutschen Verfassungsleben bisher nicht oder wenig praktizierte Parlamentseinrichtung ersetzt werden müßten. (S.o. S. 2) Nachdem diese These diskutiert und begründet worden ist, kann zusammenfassend festgestellt werden:
Auf dem Gebiet der Legislativenquete sollte die parlamentarische Information statt durch die Möglichkeit der Einsetzung eines UA durch Hearings der ständigen Ausschüsse und Verstärkung des parlamentarischen Hilfsdienstes verbessert werden.
Auf dem Gebiet der parlamentarischen Ansehenswahrung sollte der UA durch einen möglichst objektiven Ehrenausschuß, der mit dem Ältestenrat zusammenfallen könnte und nach den Richtlinien einer Ehrenordnung arbeiten würde, ersetzt werden. Die Möglichkeit der Ausstoßung eines fehlbaren Abgeordneten aus der Volksvertretung sollte ausdrücklich vorgesehen werden, jedoch sollte dagegen die Berufung an das zuständige Verfassungsgericht gegeben sein.
Auf dem Gebiet der Exekutivkontrolle sollten in Bund und Ländern Parlamentsbeauftragte geschaffen werden, die vom Vertrauen des Gesamtparlaments getragen als Hilfsorgane der Volksvertretung, jedoch frei von Weisungen, mit Untersuchungsvollmachten auszustatten wären und sowohl die laufende Exekutivkontrolle als auch Mißstands- und Skandalaufklärung gegenüber dem gegenwärtigen System verbessern würden.
Neben diesen neuen Parlamentseinrichtungen könnten UAe weiterhin zulässig bleiben. Auch die Zuständigkeit der UAe brauchte nicht eingeschränkt zu werden, da ihre mehr theoretisch weiter bestehende breite Zuständigkeit unschädlich wäre. Es müßte lediglich das Verhältnis der UAe zu den vorgeschlagenen neuen Einrichtungen geregelt und geklärt werden.

ZWEITER TEIL

Einige Probleme auf dem Gebiet der UAe, untersucht nach geltendem Recht

Im ersten Teil dieser Arbeit wurde dargelegt, daß ein wesentlicher Teil der parlamentarischen Exekutivkontrolle, die im gegenwärtigen deutschen Verfassungsleben von UAen nur sehr unvollkommen wahrgenommen werden kann, einem neuzuschaffenden Parlamentsbeauftragten zugewiesen werden sollte. Solange jedoch diese sachdienliche Lösung noch aussteht, bleibt die Frage aktuell, welche Möglichkeiten den UAen geltenden Rechts gegeben sind, einen Untersuchungsauftrag des Parlaments auch gegen den Willen irgendwie beteiligter Kreise auszuführen. Diese Frage, die vor allem bei der Skandalenquete, die sich gegen irgendeine Behörde richtet, relevant wird, hat gerade deshalb Bedeutung, weil bei Enqueten der angegebenen Art infolge der parteilichen Einstellung der UA-Mitglieder, die zum Teil die Betroffenen decken, zum Teil sie ruinieren wollen, eine Unklarheit über die Kompetenzen des UA außerordentlich aufklärungshemmend wirken würde. Jene Ausschußmitglieder, denen aus parteipolitischen Gründen eine nähere Aufklärung unerwünscht wäre, würden es natürlich vorziehen, die rechtliche Stellung des UA möglichst ohnmächtig darzustellen, als zuzugeben, daß ihnen nicht daran gelegen sei, rechtlich gegebene Möglichkeiten tatsächlich auszunützen.[1)]

Praktisch wird die Frage nach den rechtlichen Möglichkeiten eines UA gegenüber der Exekutive vor allem bei folgenden Einzelproblemen:
1. Kann ein UA die Herausgabe von Akten einer Behörde auch dann erzwingen, wenn der zuständige Minister sich unter Berufung auf das Staatswohl weigert, einem Herausgabeersuchen des UA zu entsprechen?
2. Kann ein UA die Zeugenaussage eines Beamten auch dann erzwingen, wenn dessen Dienstvorgesetzter, d.h. letztlich wiederum der zuständige Minister, diesem mit gleicher Begründung keine Aussagegenehmigung erteilt?

---

1) Zu dieser z.B. im Fall "Oberländer" geübten Taktik s. Steffani, PVJSchrift 1960, S. 153.

3. Kann der UA, wenn er schließlich die Vernehmung des Beamten doch durchgesetzt hat, die Anwesenheit des Ministers bei der Vernehmung verhindern?
4. Kann ein UA dann, wenn er über das Ergebnis der Untersuchung und die Redaktion des Schlußberichts an das Parlament berät, die Anwesenheit eines von der Untersuchung betroffenen Ministers ausschließen?

Alle vier hier aufgeworfenen Probleme sind nach geltendem Bundesrecht und dem Recht der meisten Bundesländer[1] streitig. Der 45. Deutsche Juristentag hat 1964 um die Lösung auch dieser Probleme gerungen, konnte jedoch keine abschließende Klärung bringen, wie denn seine Aufgabe ja auch mehr auf dem Gebiet der Rechtsfortbildung als dem der Kommentierung geltenden Rechts lag. Die Empfehlung des 45. Deutschen Juristentages jedenfalls , das Recht der UAe präzisierend zu regeln,[2] hat bis heute keine Früchte getragen. Der Vorteil dieser Passivität der deutschen Gesetzgeber ist, daß damit auch der Weg zu einer zeitgemäßen und sachdienlichen Lösung wie der eines Parlamentsbeauftragten noch offen steht. Für die Gegenwart gilt es jedoch, unter Abwägung aller in Frage kommenden Argumente die oben aufgeworfenen Probleme gründlicher, als dies bisher in der Literatur geschehen ist, zu untersuchen und zu rechtlich einwandfreien Lösungen zu gelangen, die durch sachliche Überzeugungskraft auch in der Parlamentspraxis eine Einigung der Beteiligten herbeiführen könnten. Im Rahmen des gestellten Themas, der Frage nach der Eignung von UAen als Kontrollorganen des Parlaments, rechtfertigt sich die Untersuchung dieser Fragen deshalb, weil ihre Beantwortung darüber entscheidet, ob der UA - bei Unterstellung aufklärungswilliger Mitglieder - als bloßes Informationsmittel des Parlaments oder als wirkliches parlamentarisches Kontrollorgan angesehen werden kann.

Es soll daher in der Gestalt eines umfassenden, in sich geschlossenen Gutachtens nach geltendem Recht den angeführten Problemen nachgegangen werden. Die Argumentation beschränkt sich hierbei auf das Bundesrecht; soweit jedoch nicht die schon oben (S. 75 Fußn. 1) erwähnten Sonderregeln einiger Länder eingreifen, können Argumentation und Ergebnisse auch auf die UAe der Länder angewandt werden.

Zur Erleichterung des Vorstellungsvermögens und zur Vermeidung einer gar zu abstrakten Argumentation soll dabei im Folgenden davon ausgegangen werden,

---

1) Ausnahmen bilden nur die Länder, die ausdrückliche Sonderregelungen kennen. So etwa Art. 10 III der Nds. Verfassung, in dem bei Sitzungen von UAen ausdrücklich das Anwesenheitsrecht der Regierungsvertreter ausgeschlossen ist.

2) S. Verhandlungen des 45. DJT, S. E 172.

daß ein Fachminister als oberster Behördenchef einem UA des Bundestages die von diesem hinsichtlich eines bestimmten, in der Vergangenheit liegenden und das Verhalten des Ministers betreffenden Vorfalls geforderte Akteneinsicht unter Berufung auf das Staatswohl verweigert hat und ebenso einem seiner Ministerialbeamten, der als Zeuge in gleicher Sache vor dem UA auftreten sollte, verboten hat, Aussagen zu machen; schließlich, daß derselbe Minister, als der Ministerialbeamte doch vernommen wird, darauf besteht, bei der Vernehmung selbst anwesend zu sein, sowie auch der Abschlußsitzung des UA, in der der Schlußbericht an das Plenum redigiert wird, beizuwohnen.

ERSTER ABSCHNITT

Die Möglichkeit des UA, Aktenvorlage und Zeugenaussage zu erzwingen

Wenn gefragt ist, ob der UA eine Herausgabe jener Akten erzwingen kann, aus denen sich das aufzuklärende Verhalten des Ministers ergeben soll, und ob der UA auch die Aussage des Ministerialbeamten, aus der sich möglicherweise Gleiches ergeben könnte, zwangsweise durchsetzen kann, so ist diese Frage in zwei Abschnitte zu zerlegen. Die Antwort darauf, ob die Erfüllung einer Pflicht (im vorliegenden Fall einer Herausgabe- bzw. Aussagepflicht) zwangsweise durchgesetzt werden kann, setzt nämlich voraus, daß überhaupt eine Pflicht gegeben ist. Es muß daher erst geprüft werden, ob hinsichtlich der Akten eine Herausgabepflicht besteht und ob den Beamten eine Pflicht trifft, vor dem UA über den betreffenden Vorfall auszusagen. Falls dies bejaht werden kann, wird danach zu fragen sein, ob dem UA Zwangsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die eine Erfüllung der nun festgestellten Pflichten sichern.

Erster Unterabschnitt

Pflicht zur Aktenherausgabe und zur Aussage

A. Aktenherausgabe

Es fragt sich zunächst, ob den Minister eine Pflicht trifft, die fraglichen Akten herauszugeben. Ein dahingehendes Forderungsrecht des UA könnte sich aus Art. 44 III GG ergeben, nach dem alle Behörden dem UA zur Amtshilfe verpflichtet sind, in Verbindung mit Art. 44 II GG, nach dem auf die Beweis-

erhebungen des UA die strafprozessualen Vorschriften sinngemäß Anwendung finden.

Ein Teil der Literatur[1] nimmt jedoch an, daß Art. 44 II GG zwar eine generelle Regelung des dem UA zustehenden Beweiserhebungsrechts bezwecke, daß aber Art. 44 III GG, der die Amtshilfepflicht der Behörden gegenüber dem UA zum Inhalt hat, eine Spezialregelung hinsichtlich einer uneingeschränkten Pflicht zur Aktenherausgabe treffe, welche Beschränkungen, die sich aus Art. 44 II GG ergeben könnten, nicht unterliegt. Wenn dieser Ansicht zu folgen wäre, so hätte der Minister als Leiter einer Behörde gem. Art. 44 III GG die unbedingte Pflicht, alle Akten herauszugeben, deren Vorlage der UA fordert und könnte sich demgegenüber auf nichts, auch nicht auf Gründe des Staatswohls berufen. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob sich aus Art. 44 III GG als spezieller Anspruchsgrundlage eine Pflicht des Ministers zur unbeschränkten Aktenherausgabe ergibt, die nicht dem Art. 44 II GG unterfällt.

I. Pflicht zur Amtshilfe nach Art. 44 III GG

Nach Art. 44 III GG sind die Verwaltungsbehörden dem UA zur Amtshilfe verpflichtet. Um den Inhalt einer Pflicht zur Amtshilfe herauszuarbeiten, muß zunächst auf den Begriff der Amtshilfe, soweit er für das hier angesprochene Problem Bedeutung hat, eingegangen werden.

1. Gem. Art. 35 GG leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder Rechts- und Amtshilfe. Dadurch wird klargestellt, daß die Aufgaben einer Behörde nicht deswegen unerledigt bleiben dürfen, weil diese nicht die Möglichkeit hat, sie mit ihren eigenen Mitteln zu erledigen, daß vielmehr die Einheit der Staatsgewalt verlangt, Verwaltungsaufgaben nötigenfalls durch das Zusammenwirken mehrerer Behörden zu erledigen.[2] Art. 35 GG

---

1) Dennewitz-Schneider Art. 44, Anm. 8; Mensching, S. 86; Voigt S. 33 Anm. 5; Bachmair S. 228. Siehe auch Erl. zu den Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 4.5.1961, in: Recht und Organisation der Parlamente II, S. 231018.

2) Maunz-Dürig, Art. 35 Rdn. 4; Prost S. 80; Düwel, S. 95; BverfGE 7, 183 (190).

sagt aber nichts darüber aus, ob die ersuchte Behörde eine unbedingte Pflicht trifft, dem Ersuchen nachzukommen.[1] Zwischen den beteiligten Behörden besteht kein Über- und Unterordnungsverhältnis, und auch durch ein Amtshilfeersuchen wird kein solches begründet.[2] Es bleibt damit unentschieden, inwieweit es der ersuchten Behörde überlassen bleiben kann, zu prüfen, ob die Voraussetzungen gegeben sind, unter denen dem Ersuchen der Amtshilfe begehrenden Behörde stattzugeben ist. Art. 35 GG sagt also nur, daß jede Behörde das generelle Recht hat, jede andere Behörde um Beistand zu ersuchen.

Der nun ermittelte Sinn des Amtshilfebegriffs läßt es somit ohne weiteres zu, daß nach Spezialgesetzen, welche Amtshilfeverhältnisse in besonderen Fällen regeln (wie z.B. § 96 StPO für das Strafverfahren) eine Entscheidung darüber, ob dem Amtshilfeersuchen stattgegeben werden soll oder ob dieses aus übergeordneten Gründen unterbleiben muß, allein der ersuchten Behörde obliegt.[3]

2. a) Bei der Anwendung dieser allgemeinen Grundsätze des Amtshilfsrechts auf Art. 44 III GG ergäbe sich folgendes: Die Vorschrift gäbe dem UA die generelle Möglichkeit, gleich einer Verwaltungsbehörde andere Behörden um Amtshilfe zu ersuchen und stellte für jene anderen Behörden die Pflicht auf, einem Amtshilfeersuchen des UA in gleicher Weise nachzukommen wie dem einer Verwaltungsbehörde nach Art. 35 GG.[4] Sie würde aber nichts daran ändern, daß die Einsicht eines UA in bestimmte Akten, welche den Untersuchungsgegenstand betreffen, eine Beweiserhebung, nämlich einen Urkundenbeweis darstellt, welcher daher der Regelung des Art. 44 II GG unterfiele. Danach gäbe Art. 44 III GG in seiner Verweisung auf Art. 35 GG kein absolutes Forderungsrecht außerhalb der Grenzen des Art. 44 II GG, sondern lediglich das Mittel, auf dem Wege der Amtshilfe ein dem UA nach Art. 44 I und II GG zustehendes allgemeines Beweisrecht wahrzunehmen.[5]

---

1) Maunz-Dürig, Art. 35 Rdn. 6.

2) S. Dreher S. 125.

3) S. Dreher S. 116 f.

4) Es kann hier dahinstehen, ob der UA als Behörde i.S. des Art. 35 GG anzusehen ist und sich eine solche Pflicht daher schon aus Art. 35 GG ergibt. Vgl. Maunz-Dürig, Art. 44, Rdn. 47.

5) So heute fast allgemeine Meinung: Maunz-Dürig, Art. 44 Rdn. 56; v.Mangoldt-Klein, Art. 44 Anm. III 5 b; Ehmke, DöV 56, 418; Keßler, AöR 88,

b) Es wäre jedoch möglich, daß der Begriff der Amtshilfe in Art. 44 III GG eine andere und weitergehende Bedeutung haben soll als in Art. 35 GG. Dafür könnte eine historische Auslegung des Art. 44 III GG sprechen. Möglicherweise soll nämlich in Art. 44 III GG gerade die hier fragliche unbeschränkte Aktenherausgabepflicht unter den Begriff "Pflicht" zur Amtshilfe" fallen.[1] Dies könnte sich aus einem Vergleich mit der entsprechenden Regelung unter der WRV und einer Betrachtung der Entstehungsgeschichte des Art. 44 III GG ergeben.

aa) Art. 34 II WRV enthielt nicht nur wie Art. 44 III GG eine Pflicht der Behörden zur Amts- und Rechtshilfe gegenüber dem UA, sondern fügte ausdrücklich hinzu: "Die Akten der Behörden sind ihnen (den UAen) auf Verlangen vorzulegen". Es war in der Literatur zu Art. 34 WRV streitig, ob daraus zu entnehmen sei, daß der Art. 34 III WRV, der für Erhebungen des UA die sinngemäße Anwendung der StPO vorsah, für die Aktenherausgabe nicht gelten sollte[2] oder ob die Aktenherausgabe des Art. 34 II WRV nur ein Unterfall der in Art. 34 I, 2 WRV erwähnten Beweiserhebungen sei mit der Folge, daß auch sie dem Art. 34 III WRV unterfiele.[3] Die wohl herrschende Meinung nahm ein selbständiges, uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht des UA an.[4]

bb) Es ist nun zu beachten, daß Art. 57 des Verfassungsentwurfs von Herrenchiemsee[5] und Art. 57 der Fassung des Entwurfs der 20. Sitzung des Organisationsausschusses des Parlamentarischen Rates[6] (welche beide dem heutigen Art. 44 GG entsprechen), noch ausdrücklich bestimmten, daß der UA die Befugnis haben sollte, Ak-

---

319; Halstenberg, S. 134; Bettermann, S. 566.

1) So Mensching, S. 84; Dennewitz-Schneider Art. 44 Anm. II 8.

2) Alsberg S. 346; Anschütz S. 221 f.; Eckstein S. 144; Finger S. 262; Giese Art. 34 Anm. 4; Hatschek S. 615; Heck S. 69.

3) Jacobi S. 101; Lammers S. 473; Poetzsch-Heffter S. 183 f.; Rosenberg S. 24.

4) siehe oben auf dieser Seite Anm. 2.

5) Bericht des Verf.konvents auf Herrenchiemsee v. 10. - 23.8.1948, S. 69.

6) Anl. 1 zum Kurzprotokoll der 20. Sitzung d. Org. Ausschusses des Parl. Rates S. 3.

tenherausgaben zu verlangen. Die 57. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates[1] führte dazu, daß der Zusatz, der sich auf die Aktenherausgabe bezog, wegfiel, ohne daß die Absicht einer sachlichen Änderung deutlich wurde. Daraus wird geschlossen,[2] die Aktenherausgabe falle nunmehr unter den weiten und allgemeineren Begriff einer Pflicht zur Amtshilfe, sachlich sei die Lage aber genau so, wie die herrschende Meinung zu Art. 34 WRV es angenommen habe.[3]
Gegen diese Argumentation ist aber einzuwenden, daß den Schopfern des Art. 44 GG der oben angeführte Streit aus der Weimarer Zeit bekannt war und daher die Tatsache, daß sie die ausdrückliche Formulierung eines Aktenherausgaberechts schließlich unterließen, gerade bei historischer Betrachtung zwingend dafür spricht, daß ein Aktenherausgaberecht nicht besteht, welches anderen Regeln unterfallen soll als denen der allgemeinen Beweiserhebungen des UA.[4] Gegen eine solche Auslegung spricht auch, daß sie dem Begriff der Amtshilfe in Art. 44 III GG einen anderen Sinn geben würde als den, den er üblicherweise hat.[5]

3. Auch durch eine historische Auslegung ist also das Ergebnis nicht zu erreichen, Art. 44 III GG statuiere ein von Art. 44 II GG unberührtes Recht des UA auf uneingeschränkte Akteneinsicht. Es bleibt vielmehr dabei, daß Art. 44 III GG dem UA das Mittel der Amtshilfe zur Verfügung stellt und die Akteneinsicht eine dem Art. 44 II GG unterfallende Beweiserhebung darstellt.[6] Aus Art. 44 III GG ergibt sich für den UA deshalb nicht die Möglichkeit, den Minister zur unbeschränkten Aktenherausgabe zu verpflichten.

---

1) Sten. Protokolle des Hauptausschusses des Parl. Rates, 58. Sitzg., S. 752.
2) Mensching, S. 84 f.; Bachmayr S. 228 Fußn. 2.
3) Ebenso ausdrücklich die Erläuterungen zu den Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 4.5.1961; in: Recht und Organisation der Parlamente II S. 231018.
4) V. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b; Düwel S. 134 f.; Kintzi S. 91 f.
5) S. o. S. 78 f.
6) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 56; v. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b; Ehmke DÖV 56, 418; Keßler AöR 88, 319; Halstenberg S. 134.

II. Pflicht zur Aktenherausgabe aus Art. 44 II, III GG

Es ist zu prüfen, ob sich eine Pflicht des Ministers, die fraglichen Akten herauszugeben, aus Art. 44 II, III GG ergibt. Nach Art. 44 II GG finden auf Beweiserhebungen des UA die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung. Als Beweiserhebung stellt sich auch das Verlangen nach Akteneinsicht dar.[1)]

Nach § 95 I StPO ist derjenige, der einen Gegenstand in seinem Gewahrsam hat, welcher als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung sein kann (insoweit verweist § 95 StPo auf den in § 94 StPO präzisierten Begriff des Gegenstandes), dazu verpflichtet, diesen auf Erfordern des Strafgerichts vorzulegen und auszuliefern. Da auch Behördenakten Gegenstände sind, die für eine Untersuchung von Bedeutung sein können,[2)] ergibt sich aus § 95 I StPO die generelle Pflicht, diese dem Strafgericht auf Erfordern vorzulegen. Eine allgemeine Pflicht der Behörden, dem Strafgericht insofern behilflich zu sein, ergibt sich auch aus der oben behandelten Amtshilfepflicht (s.o. S. 78 f.).
Es steht fest, daß eine Anwendung dieser Grundsätze auf den UA geboten ist, da er nach Art. 44 I GG Beweise erheben darf, auf seine Beweiserhebungen nach Art. 44 II GG die strafprozessualen Vorschriften sinngemäß Anwendung finden und er nach Art. 44 III GG amtshilfeberechtigt ist.[3)] Auch der UA hat damit das generelle Recht, Akten anzufordern, die für seine Untersuchungen von Bedeutung sind.

Es muß jedoch beachtet werden, daß das Akteneinsichtsrecht des Strafgerichts nach § 96 StPO einer bedeutenden Einschränkung unterliegt. Danach darf die Vorlage von behördlichen Akten dann nicht gefordert werden, wenn die oberste Dienstbehörde erklärt, die Bekanntgabe des Akteninhalts würde dem Wohl der Bundesrepublik oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten. Daraus folgt,

---

1) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 53.

2) Die vom BayObLG in DRZ 1931, Nr. 130 geäußerte Ansicht, Behördenakten seien nicht Gegenstände i.S. der §§ 94, 95 StPO, erscheint mit dem außerordentlich weiten Begriff des "Gegenstandes" in der Rechtssprache unvereinbar. Sie hat auch in der Lehre und Rechtsprechung keine Gefolgschaft gefunden; vgl. LG Hannover NJW 1959, 351. Eine ganz andere Frage ist es, ob Behördenakten beschlagnahmefähige Gegenstände sind, was aber hier nicht zur Debatte steht.

3) V. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b; Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 53.

daß ein Strafgericht, dem gegenüber ein Minister erklärt, er könne aus Gründen des Staatswohls gewisse Akten nicht herausgeben, die Vorlage dieser Akten nicht fordern dürfte.[1)]

Es ist nun zweifelhaft, ob ein UA bei seinen Beweiserhebungen den gleichen Beschränkungen unterliegt wie ein Strafgericht, ob er nämlich Akten einer Behörde dann nicht anfordern darf, wenn die oberste Dienstbehörde nach § 96 StPO erklärt, deren Bekanntgabe schade dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes. Wäre dies uneingeschränkt der Fall, so könnte der UA von dem betroffenen Minister die Aktenherausgabe nicht mehr verlangen, wenn dieser erklärt und detailliert dargelegt hat, einer Herausgabe stehe das Staatswohl entgegen.

Ob die Beschränkung nach § 96 StPO gegenüber dem UA durchgreift, ist deshalb fraglich, weil nach Art. 44 II GG die Vorschriften über den Strafprozeß nicht schlechthin auch für das Verfahren vor dem UA gelten, sondern "sinngemäß" Anwendung finden. Es fragt sich daher, ob die uneingeschränkte Anwendung des § 96 StPO eine "sinngemäße" Anwendung der strafprozessualen Vorschriften wäre. Um dies beurteilen zu können, muß zunächst geklärt werden, welche Bedeutung es hat, wenn Art. 44 II GG von einer sinngemäßen Anwendung spricht.

1. Schon unter der WRV sprach der damalige Art. 34 WRV von einer sinngemäßen Anwendung der StPO, ähnlich wie heute Art. 44 II GG die Regeln über den Strafprozeß sinngemäß für anwendbar erklärt. Diese Formulierung wird und wurde einhellig dahin ausgelegt, daß von den strafprozessualen Vorschriften nur diejenigen angewandt werden dürfen, die Sinn und Zweck eines Verfahrens vor einem parlamentarischen UA entsprechen.[2)] Da es aber im Einzelfall sehr schwer zu ermitteln ist, was Sinn und Zweck eines Verfahrens vor einem UA ist und die Meinungen hierüber außerordentlich auseinandergehen, wurde die "sinngemäße" Verweisung schon unter der WRV für "wenig glücklich"[3)] und "untragbar"[4)] gehalten. Das Schrifttum zu Art. 44 GG ist ganz entsprechender Ansicht.[5)]

---

1) Kleinknecht-Müller-Reitberger § 96 Anm. 4.
2) Vgl. für viele: Maunz-Dürig, Art. 44 Rdn. 49; für die WRV Anschütz Art. 34 Anm. 8 a.E.
3) Lammers S. 470.
4) Jacobi S. 96.
5) Vgl. für viele: Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 49: "unglückliche Formulierung".

Da es nach geltendem Recht aber feststeht, daß Sinn und Zweck des Untersuchungsverfahrens darüber entscheiden, ob und inwieweit Vorschriften über das Strafverfahren für UAe Anwendung finden, muß sorgfältig geprüft werden, was als Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens angesehen werden kann; denn dies wird darüber entscheiden, ob und inwieweit sich für den UA eine Einschränkung aus § 96 StPO ergeben kann.

a) Um den Sinn und Zweck des Verfahrens vor einem UA erfassen zu können, muß zunächst geklärt werden, was als Sinn der Einrichtung des parlamentarischen Untersuchungsrechts im deutschen Verfassungsleben angesehen werden kann. Dies erscheint nicht möglich ohne ein kurzes Eingehen auf die Geschichte der UAe in Deutschland.[1)]
Auf die Entwicklung der parlamentarischen UAe vor 1919 einzugehen, erübrigt sich, da bis zur WRV den UAen, soweit solche in den deutschen Verfassungen vorgesehen waren, ein besonderes Beweiserhebungsrecht nicht zugestanden wurde, was dazu führte, daß sie im Grunde irgendeine Kontrollfunktion nicht wahrnehmen konnten.[2)] Es war, wie schon oben (S. 1) erwähnt, Max Weber, der in vielen Publikationen[3)] die Schaffung von mit besonderen Beweiserhebungsrechten ausgestatteten UAen forderte. Auf seinen Einfluß ging es weitgehend zurück, daß Art. 34 WRV im Verhältnis der Fraktionsstärke besetzte UAe vorsah, die das Recht hatten, die erforderlichen Beweise zu erheben.[4)] Die Einrich-

---

1) Dagegen kann jegliches Eingehen auf außerdeutsches Parlamentsrecht unterbleiben. Die Verfassungsstrukturen der einzelnen Staaten sind zu verschieden, die Regelungen der Kompetenzen parlamentarischer UAe zu unterschiedlich, als daß eine rechtsvergleichende Betrachtung hier notwendig erschiene; vgl. Halstenberg S. 21.

2) Zweig, S. 293; Steffani PVJ -Schrift 1960, 165.

3) Zusammengefaßt in dem 1918 erschienen Buch: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland.

4) Daß das parlamentarische Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht ausgestaltet wurde und auch im GG als solches erscheint, ist für das hier in Frage stehende Problem nicht so wesentlich, da der Verfasser in diesem (2.) Teil der Arbeit die generelle Aufklärungswilligkeit der UA-Mitglieder unterstellt (s.o. S. 75) und daher davon ausgehen kann, daß "der" UA, d.h. gem. §§ 71/54 S. 3 GO-BT die Mehrheit der UA-Mitglieder die Aktenherausgabe fordert.

tung der parlamentarischen UAe unter der WRV muß gesehen werden im Zusammenhang mit der gewaltigen Stärkung, die die Stellung des Reichstages im Gegensatz zur Bismarckschen Verfassung erfahren hatte. Die Regierung war nunmehr abhängig vom Vertrauen des Parlaments (Art. 54 WRV), das Parlament kontrollierte die Regierung und ein Werkzeug zur wirksamen Kontrolle der Regierung sollten die UAe sein.[1),2)]
In dem System der Gewaltenteilung, welches nunmehr zwischen Legislative und Exekutive etliche Verzahnungen und Durchbrechungen erfuhr (was sich wiederum daraus ergab, daß die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig war), ordneten sich die parlamentarischen UAe dergestalt ein, daß sie als Erscheinung der "Gewaltenhemmung"[3)] angesehen wurden.[4)] Lammers [5)] hat eine Begriffs-bestimmung des parlamentarischen Untersuchungsrechts geprägt, die jene Stellung im Verfassungsgefüge deutlich werden läßt und auch von der Literatur zum GG als das Wesen des UA treffend anerkannt wird:[6)] "Das echte parlamentarische Untersuchungsrecht ist die durch einen verfassungsmäßigen Rechtssatz der Volksvertretung gewährte und mit Zwangsmitteln ausgestattete Befugnis, unabhängig von der Regierung und den Behörden Untersuchungen anzustellen, die zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Verwaltung oder sonstiger parlamentarischer Funktionen erforderlich erscheinen." Als zum Wesen des UA gehörig wurde sonach erachtet, unabhängig von einer Mitwirkung der Regierung, notfalls gegen ihren Willen,[7)] kontrollierend tätig werden zu können.

---

1) Lewald S. 320.
2) Daß UAe auch für andere Parlamentsfunktionen wie etwa Gesetzgebungsenqueten eingesetzt werden können, war demgegenüber von minderer Bedeutung und interessiert im Rahmen der für diesen (2.) Teil der Arbeit gestellten Fragen auch nicht.
3) Montesquieu S. 170: Le pouvoir arrête le pouvoir.
4) Finger, S. 260 f.
5) Lammers S. 460.
6) Ehmke DÖV 1956, 419; ihm folgend Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57; v. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b.
7) So ausdrücklich Lammers S. 460.

b) Das GG hat in Art. 44 die Regelung des Art. 34 WRV, soweit das zu lösende Problem betroffen ist, weitgehend übernommen und lediglich dadurch, daß es das Aktenherausgaberecht nicht mehr ausdrücklich erwähnt, klargestellt, daß dies den allgemeinen Regeln der Beweiserhebung folgen soll (s. o. S. 81). Das GG geht ebenso wie die WRV davon aus, daß das Parlament die Exekutive kontrollieren soll, und auch nach dem GG ist die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig (Art. 67 GG). Auch für die UAe nach dem GG gilt deshalb, daß sie Ausdruck des Mißtrauens des Parlaments gegen die Exekutive sind und ihr Hauptsinn darin liegt, unabhängig vom Willen der Regierung oder der Verwaltung Mißstände im Bereich der Exekutive aufzudecken.[1] Die Praxis entspricht ebenfalls dieser sozusagen "exekutivfeindlichen"Stellung der UAe: Wie sich aus der Aufstellung von Partsch[2] ergibt, handelt es sich bei den im Bundestag und in den Landesparlamenten eingesetzten UAen überwiegend um Verwaltungsenqueten, die angeblich Mißstände in der Verwaltung aufdecken sollten.

2. Nachdem der hier interessierende Sinn der parlamentarischen UAe und ihres Verfahrens geklärt wurde und festgestellt wurde, daß die Definition von Lammers[3] auch heute noch Gültigkeit beanspruchen kann, fragt sich, welche Auswirkungen diese Bedeutung auf eine "sinngemäße" Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß haben kann. Präzisiert auf den vorliegenden Fragenkomplex ergibt sich die Frage, wieweit eine Anwendung des § 96 StPO dem festgestellten Sinn des UA widerspricht.

Sinn des § 96 ist nicht nur der, daß unter bestimmten Voraussetzungen eine Aktenherausgabe verweigert werden darf; vielmehr ist diese Vorschrift auch Ausdruck des hierarchischen Aufbaus der Behörden.[4] Denn § 96 StPO beinhaltet auch die Aussage, daß die Entscheidung über das Vorliegen seiner Voraussetzung nicht dem einzelnen Beamten überlassen ist, der die Akten gerade in Händen hat, sondern der obersten Dienstbehörde. Für den hier vorliegenden Fall ergibt sich aus d i e s e m Sinn des § 96 StPO, daß es allein der Minister sein kann, der auf Seiten des Ministeriums über die Aktenherausgabe entscheidet.

---

1) Ehmke, Referat S. E 7 f., E 39; Keßler AöR 88, 316.
2) S. Partsch, Gutachten, S. 223 ff. Siehe auch oben S.
3) Lammers S. 460.
4) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57.

Soweit dieser allgemeine Gedanke der Behördenhierarchie § 96 StPO zum Ausdruck kommt, liegt ein Widerspruch zum Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens nicht vor, da es die UAe in ihrer Kontrollfunktion nicht hemmt, wenn ihnen auf der Behördenseite nicht der einzelne Beamte, sondern die Behördenspitze entgegentritt.[1] Auch dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit (Art. 65 S. 2 GG) würde es widersprechen, innerhalb eines Ministeriums Entscheidungen von solcher Tragweite, die weitgehend das Verhältnis zum UA und damit zum Bundestag bestimmen, einem anderen zu überlassen als dem Minister selbst.

Wollte man eine solche Entscheidung des Ministers nicht verlangen und wollte ein UA etwa von einem Beamten Akten herausverlangen, die dieser bei sich trägt, aber auf ausdrücklichen Befehl seines Ministers nicht herausgeben soll, so würde im Grunde der Streit zwischen UA und Minister auf dem Rücken des Beamten ausgetragen und der Beamte in eine Pflichtenkollision gedrängt.[2]

Es muß somit festgehalten werden, daß der Sinn des § 96 StPO dem Verfahren vor dem UA insoweit nicht widerspricht, als er die Aktenherausgabe an eine Genehmigung der obersten Dienstbehörde, hier also des Ministers knüpft. Insoweit ist eine Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß also sinngemäß.

3. Es ist aber fraglich, ob eine Anwendung des § 96 StPO insoweit sinngemäß nach Art. 44 II GG ist, als er dem Minister die Möglichkeit gibt, die Herausgabe der Akten, die der UA gefordert hat, unter Hinweis auf das Staatswohl endgültig zu verweigern.

a) Es wäre möglich, daß sich hinsichtlich der Befugnisse des UA und der ihm entgegenstehenden Exekutive angesichts der unklaren Formulierung des Art. 44 II GG eine einheitliche Übung im Bundestag ausgeprägt hätte, die den Rang eines parlamentarischen Gewohnheitsrechts einnähme. Eine solche Übung könnte entscheidend dafür sein, inwieweit sich der Minister gegenüber dem Herausgabeverlangen des UA auf Gründe des Staatswohls berufen kann. Eine einheitliche Übung

---

1) Keßler AöR 88, S. 317.
2) Vgl. Ehmke DÖV 56, 420.

im Bundestag besteht aber nicht. Das Aktenforderungsrecht ist dort ebenso umstritten wie in der Literatur.[1] Die Parlamentspraxis des Bundestages hilft daher nicht weiter.

b) aa) Eine Entscheidung über die Anwendbarkeit des § 96 StPO muß nach den oben (S. 84 ff.) ermittelten Grundsätzen der sinngemäßen Anwendung nach Art. 44 II GG davon ausgehen, welchem Sinn das Strafverfahren dient, dem § 96 StPO eingebettet ist und dann diesem ermittelten Sinn, der Schlüsse auf die Bedeutung des § 96 StPO zuläßt, den schon oben (S. 85 f.) festgestellten Sinn des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens gegenüberstellen.

aaa) Im Strafverfahren geht es um die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs, des materiellen Strafrechts im Einzelfall.[2] Kann die Durchsetzung dieses Strafanspruchs im Einzelfall nur durch die Herausgabe von Akten erfolgen, deren Inhalt bei Bekanntwerden das Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes gefährden würde, so entscheidet § 96 StPO dahingehend, daß das unmittelbare Staatswohl der Durchsetzung des Strafanspruchs vorgehen soll. Der Sinn des § 96 StPO könnte also dahingehend verdeutlicht werden, daß lieber ein Verbrecher laufengelassen als das Staatswohl gefährdet werden soll.[3] Die Entscheidung, wann im Einzelfall das Bundes- oder Landeswohl gefährdet ist, überläßt § 96 StPO der Verwaltung. Diese Regelung erscheint im Strafverfahren auch durchaus sinnvoll, da die Verwaltung am Strafverfahren in keiner Weise beteiligt ist und daher davon ausgegangen werden kann, daß sie unparteiisch darüber befindet, inwieweit die Aktenherausgabe staatsgefährdend wirken würde.[4] Es ist im Strafverfahren nicht zu befürchten, daß die Verwaltung die ihr durch § 96 StPO verliehene Möglichkeit, die Aktenherausgabe zu verweigern, mißbrauchen könnte; das Gesetz geht davon aus, daß sie als

---

1) Vgl. die gegensätzlichen Beispiele bei Partsch, Gutachten S. 128.
2) Ehmke, Diskussionsbeiträge S. E 148.
3) ebenda.
4) Halstenberg S. 139.

am Prozeß Unbeteiligte eine objektive Abwägung der allgemeinen Interessen des Staatswohls gegenüber der Strafrechtsdurchsetzung im Einzelfall trifft.

bbb) Im Verfahren vor dem UA jedoch ist die Lage eine völlig andere. Hier ist die Exekutive bei einer sog. Mißstandsenquete "Partei", hier solllen Aufklärungen getroffen werden, die sich nicht, wei beim Strafprozeß, auf ein Ziel außerhalb der Exekutive richten; die Aufklärungen zielen vielmehr unmittelbar gegen die Exekutive selbst.[1] Außerdem geht es beim parlamentarischen Untersuchungsverfahren nicht um Rechtsdurchsetzung im Einzelfall, sondern um die Verwaltungskontrolle des Parlaments zur Behebung von Mißständen, d.h. um die ordnungsgemäße Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und damit um das Staatswohl selbst.[2]
Wenn also Sinn des § 96 StPO ist, daß das Staatswohl den Vorrang vor der Strafrechtsdurchsetzung im Einzelfall haben müsse und daß die Verwaltung als am Verfahren Unbeteiligte die Entscheidung haben solle, wann das Staatswohl einer erfolgreichen Beweisaufnahme entgegenstehe, so ergibt sich nun, daß jener Sinn uneingeschränkt für das Verfahren vor dem UA nicht gelten kann. Einmal handelt es sich beim parlamentarischen Untersuchungsverfahren auf beiden Seiten der Abwägung um Interessen des unmittelbaren Staatswohls, zum anderen ist hier die Verwaltung Verfahrensbeteiligte und hat häufig wenig Neigung, das gegen sie gerichtete Verfahren zu fördern.[3] Eine ihr zustehende abschließende Entscheidungsmöglichkeit im Untersuchungsverfahren nach § 96 StPO würde daher zugunsten der Exekutive eine Mißbrauchsmöglichkeit darstellen, die sich folgendermaßen am klarsten ausdrücken läßt: Der Kontrollierte hätte zu entscheiden, was der Kontrollierende kontrollieren darf.
Eine funktionelle Betrachtung des § 96 StPO und ihr Vergleich mit dem Sinn und Zweck des Untersuchungsverfahrens spricht

---

1) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57; Keßler AöR 88, 321.
2) Ehmke DÖV 1956, 419; Keßler AöR 88, 321.
3) Halstenberg S. 140.

also dafür, die Regelung des § 96 StPO als mit dem Wesen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens unvereinbar anzusehen.[1]

bb) Es könnte nun behauptet werden, § 96 StPO müsse darum auch für das Verfahren vor dem UA uneingeschränkt Anwendung finden, weil die Exekutive Herr ihres Amtsgeheimnisses bleiben müsse, unabhängig davon, ob sie selbst Verfahrensbeteiligte sei und Interessen an dessen Vereitelung haben könnte.[2] Daß aber die Stellung der Verwaltung im Strafprozeß hinsichtlich der Entscheidung über die Wahrung des Amtsgeheimnisses darum so stark ist, weil sie nicht verfahrensbeteiligt ist, beweist ein Blick auf jene gerichtlichen Verfahren, in denen sie Partei ist.

aaa) Im Verwaltungsstreitverfahren hat die Behörde nach § 99 VwGO zwar auch beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen ein Verweigerungsrecht in bezug auf die Aktenherausgabe. Ob die Voraussetzungen für die Geheimhaltung aber glaubhaft gemacht worden sind, entscheidet das Gericht der Hauptsache und endgültig ein Beschwerdegericht. Es ist deutlich, daß damit die Stellung der Exekutive im Verwaltungsstreitverfahren in bezug auf das Amtsgeheimnis schwächer ist als im Strafprozeß.[3] Zwar entscheidet das Gericht nicht über das V o r l i e g e n der in § 99 VwGO anerkannten Verweigerungsgründe, sondern nur darüber, ob die Verwaltung ihr Vorliegen glaubhaft gemacht hat. Aber immerhin hat der Gesetzgeber erkannt, daß die Verwaltung als Verfahrensbeteiligte das Amtsgeheimnis mißbrauchen könnte und dem einen Riegel vorgeschoben.

---

1) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57; v. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b; Ehmke DÖV 56, 419 f.; Keßler AöR 88, 323 f.

2) Kintzi S. 86, mit der Behauptung, in der Praxis führe dies nicht zu Schwierigkeiten (!).

3) Keßler AöR 88, 323.

bbb) Noch schwächer ist die Stellung der Verwaltung vor dem Bundesverfassungsgericht. Nach § 26 BVerfGG müssen ihm alle Akten ohne Einwirkungsmöglichkeit der Verwaltung vorgelegt werden. Nur das Bundesverfassungsgericht selbst hat nach § 26 II BverfGG die Möglichkeit, von der Heranziehung einzelner Urkunden aus Gründen der Staatssicherheit abzusehen, wobei eine Zweidrittel-Mehrheit für die Nichtheranziehung der Akten erforderlich ist. Die Verwaltung ist hier also als Verfahrensbeteiligte weitgehend der Möglichkeit entkleidet, selbständig über die Wahrung des Amtsgeheimnisses zu entscheiden.[1] Dies obliegt allein dem Bundesverfassungsgericht, und zwar entscheidet es nicht nur über die Glaubhaftmachung der Geheimhaltungsvoraussetzungen, sondern über deren Vorliegen. Es trifft sicherlich zu, daß diese außerordentliche Macht des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Verwaltung ihren Grund auch in seiner überragenden Stellung im Verfassungsgefüge hat,[2] aber § 26 BVerfGG zeigt andererseits auch, daß der Gesetzgeber wegen der Stellung der Exekutive als häufg Verfahrensbeteiligter dieser eine Entscheidung über die Wahrung des Amtsgeheimnisses nicht überlassen wollte.

ccc) Man könnte versucht sein, allein aus dem Vergleich von den §§ 96 StPO, 99 VwGO und 26 BVerfGG folgendermaßen zu argumentieren: Die Entscheidungsmöglichkeit der Verwaltung über die Aktenvorlage und die Rücksichtnahme auf ihre Auffassung vom Staatswohl nähme in der folgenden Reihenfolge zu: Bundesverfassungsgericht - Verwaltungsgericht - Strafgericht. Entsprechend sinke die Möglichkeit der Einflußnahme für den Spruchkörper. Der Grund liege darin, daß die Exekutivkontrolle in eben dieser Reihenfolge Verfahrenszweck sei (oder beim Bundesverfassungsgericht doch sein könne), außerdem darin, daß in entsprechend absteigendem Verhältnis das unmittelbare Staatswohl einer ungestörten Verfahrensdurchführung gegen das unmittelbare Staatswohl einer Geheimhaltung stehen könnte. Schließlich sei die Machtfülle

---

1) Vgl. Ehmke DÖV 56, 419.
2) Mensching S. 64.

des Bundesverfassungsgerichts in seiner verfassungsrechtlichen Stellung begründet. Das parlamentarische Untersuchungsrecht sei im GG hauptsächlich deshalb verbürgt, um eine wirksame Verwaltungskontrolle und damit ordnungsgemäße Arbeit der Exekutive zu gewährleisten, sei Zweck sei unmittelbare Wahrung des öffentlichen Wohls. Sein Träger sei der Bundestag, das (abgesehen vom Bundesvolk und der Stellung des Bundespräsidenten) höchste Bundesorgan.[1] Deshalb gehöre der parlamentarische UA an die Spitze der aufgezählten Spruchkörper, jedenfalls was seine Stellung zur Verwaltung anbelange. Die Folge einer solchen rein strukturellen Betrachtung sei, daß der UA gegenüber der Verwaltung eine noch größere Kompetenz haben müsse als das Bundesverfassungsgericht. Daraus folge, daß es ihm gegenüber eine Möglichkeit der Verwaltung, das Verfahren in seiner Durchführung durch Berufung auf das Staatswohl zu erschweren, überhaupt nicht gäbe.[2]
Eine solche Betrachtung verkennt jedoch, daß sich die vom Verwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht wahrgenommenen Aufgaben und die des UA nicht in ein Plus-Minus-Verhältnis bringen lassen. Jene Gerichte nehmen rechtsprechende Funktionen wahr. Der UA aber ist Teil des Parlaments. Seine Aufgabe ist es nicht, zu richten, sondern Tatsachen festzustellen und Beschlüsse des Bundestages dadurch und durch bestimmte Empfehlungen vorzubereiten.[3] Während das Gericht nach rein rechtlichen Gesichtspunkten handelt und auch Beweise erhebt, ist der UA ein politisches Gremium, das schon hinsichtlich seines Einsetzungsgrundes und hinsichtlich seiner einzelnen Maßnahmen politischen Maximen folgt.[4] Es ist daher verfehlt, lediglich auf Grund einer strukturellen Betrachtung, die davon ausgeht, Gerichte und UAe könnte in eine Reihenfolge zum Verfassungskern gebracht werden,[5] dem UA größere

---

1) Vgl. v. Mangoldt-Klein Vorb. zu Art. 38 S. 870.
2) So Keßler AöR 88, 322 f. mit entspr. Argumentation. Ihm folgend Becker DÖV 64, 509; ähnliche Argumentation Heinemann S. E 58; Bachmayr S. 211 Fußn. 1.
3) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 27; v. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 3 b.
4) Düwel S. 138. Siehe auch oben S. 12, 16, 22 ff.
5) So ausdrücklich Keßler AöR 88, 323.

Kompetenzen gegenüber der Verwaltung als den Gerichten zuzusprechen. Die Stellung des UA als politisches, wenn auch gerichtsähnliches Hilfsorgan des Parlaments,[1] und seine Ausgestaltung als Minderheitenrecht, die ihn zur Waffe des Parteienkampfes macht,[2] verlangt, den UA gemäß der Verfassungsstruktur als neben den Gerichten, nicht als in ihrer Reihe obenanstehend zu betrachten.

ddd) Der oben zwischen § 96 StPO, § 99 VwGO und § 26 BVerfGG angestellte Vergleich allein ermöglicht somit kein endgültiges Urteil über das Verhältnis des UA zur Exekutive und die daraus resultierende Kompetenzabgrenzung. Die Bedeutung dieses Vergleichs kann nur darin liegen, zu zeigen, daß dem geltenden Recht der Gedanke fremd ist, die Exekutive müsse immer, auch als Verfahrensbeteiligte, selbst über die Wahrung des Amtsgeheimnisses bestimmen können. Der angestellte Vergleich stützt also die These nachhaltig, Voraussetzung des § 96 StPO sei die objektive, nicht verfahrensbeteiligte Stellung der Exekutive, so daß bei deren Wegfall eine Anwendung des § 96 StPO nicht sinngemäß i.S. des Art. 44 II GG genannt werden könnte.[3]

cc) Auch historische Betrachtungen sprechen dafür, daß es nicht sinngemäß wäre, der Verwaltung nach § 96 StPO die abschließende Entscheidung über die Durchbrechung des Dienstgeheimnisses zu geben.

aaa) Die Reichsverfassung von 1871 kannte UAe im heutigen Sinne nicht (s.o. S. 84). Das Institut der parlamentarischen UAe ist, wie bereits mehrfach erwähnt, von Max Weber ins deutsche Verfassungsleben eingeführt worden,[4] der es gerade

---

1) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 3; für die WRV Lammers S. 460.
2) S.o. Fußn. 4, S. 92; S. Ule, Dis.beitr. S. 120.
3) Vgl. die oben S. 90 Anm. 1 Genannten.
4) S.a. Steffani, PVJ-Schrift 1960, 165.

deshalb als notwendig gefordert hat, weil das Parlament zwar in seiner Gesamtheit die Exekutive kontrollieren solle, eine Regierungskontrolle aber häufig Regierungsgeheimnisse aufdecken müsse und hierfür nur ein kleines, mit Garantie der Diskretion umgebenes Gremium wie der UA tauge.[1] Die UAe können damit, historisch betrachtet, geradezu als Waffe des Parlaments gegen das "berüchtigte Regierungsgeheimnis"[2] angesehen werden, denen gegenüber eine Berufungsmöglichkeit auf § 96 StPO nicht sinngemäß wäre.

bbb) Es spricht auch ein weiteres historisches Argument dagegen, dem Minister eine abschließende Entscheidungsmöglichkeit hinsichtlich der Verweigerung der Aktenherausgabe aus Gründen des Staatswohls zuzusprechen. Die Verfechter der Anwendbarkeit des § 96 StPO unter der WRV konnten zu ihren Gunsten geltend machen, es handele sich beim parlamentarischen Untersuchungsverfahren um ein politisches Verfahren; auch die Ausschaltung der sich aus § 96 StPO ergebenden Mißbrauchsmöglichkeit müsse deshalb auf politischem Gebiet gesucht werden.[3] Für die WRV ergab sich eine solche Möglichkeit aus der Macht des Parlaments, jeden einzelnen Minister zu stürzen (Art. 54 S. 2 WRV). Wenn daher ein Minister die Befugnisse des § 96 StPO mißbrauchte, konnte der UA das Parlament dazu zu bewegen versuchen, ihm das Mißtrauen auszusprechen. Ein solches politisches Druckmittel steht dem UA unter dem GG nicht mehr zu, weil die Regierung nur noch als ganze vermittels eines konstruktiven Mißtrauensvotums gegen den Bundeskanzler gestürzt werden kann (Art. 67 GG). Das Hauptargument, welches unter der WRV zugunsten der Anwendung des § 96 StPO vorgebracht werden konnte, ist somit weggefallen.[4]

---

1) Weber S. 67.
2) Weber S. 58.
3) Vgl. für viele: Jacobi S. 101.
4) Ehmke DÖV 56, 420.

dd) Neben funktionellen, verfahrensvergleichenden und historischen Gründen spricht ein weiteres Argument dafür, daß § 96 StPO von Voraussetzungen ausgeht, die dem Wesen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens nicht entsprechen. Im Strafverfahren können Beweismittel, die nicht Gegenstand der mündlichen Verhandlung sind, für das Urteil nicht verwandt werden; sie sind daher für das Strafverfahren unverwertbar.[1] Daraus folgt, daß eine Heranziehung von Akten im Strafprozeß deren Bekanntgabe an alle Verfahrensbeteiligten, auch an den Angeklagten und dessen Verteidiger bedeutet.[2] Im parlamentarischen Untersuchungsverfahren liegen die Verhältnisse ganz anders. Hier ist es nicht nur möglich, die Öffentlichkeit auszuschließen, wie Art. 44 I, 2 GG vorsieht, (dies kann das Strafgericht nach § 172 GVG auch) und nach § 73 VI GO-BT die Vertraulichkeit des Gehörten für alle Anwesenden zu erklären (auch dies könnte das Strafgericht nach § 174 II GVG erreichen); vielmehr kann die Enthüllung eines Staatsgeheimnisses vor dem UA dergestalt vor sich gehen, daß dieses tatsächlich niemandem bekannt wird als den UA-Mitgliedern.[3] Wenn der UA nach Ausschluß der Öffentlichkeit gem. Art. 44 I, 2 GG und Vertraulichkeitserklärung gem. § 73 VI GO-BT dafür sorgt, daß auch die Anwesenheit der nicht ausschußangehörigen Abgeordneten durch Bundestagsbeschluß nach § 73 IV, 2 GO-BT ausgeschlossen wird, so ist ein Grad von Geheimnissicherung erreicht, der im Strafverfahren eben deshalb nicht in gleichem Maße möglich ist, weil dort auch der Angeklagte und sein Verteidiger notwendigerweise Kenntnis des Akteninhalts erlangen müssen.[4] (Die Anwesenheit von Regierungsvertretern beim parlamentarischen Untersuchungsverfahren nach Art. 43 II GG kann hier außer Acht bleiben, da diese auf der Seite des Geheimnisträgers stehen).

Auch die bessere Möglichkeit, Geheimnisenthüllungen allein auf den Kreis der Ausschußmitglieder zu beschränken, spricht also dafür, daß die Regelung des § 96 StPO typisch strafprozessualen Gesichtspunkten entspricht und eine Anwendung für das Verfahren vor dem UA nicht sinngemäß nach Art. 44 II GG wäre.[5]

---

1) Kleinknecht-Müller-Reitberger § 96 Anm. 3 b.
2) Düwel S. 94 f.
3) Keßler AöR 88, 325.
4) Ehmke DÖV 56, 420.
5) Ehmke DÖV 56, 420.

c) aa) Bedenken gegen die Nichtanwendung des § 96 StPO für das parlamentarische Untersuchungsverfahren könnten sich jedoch daraus ergeben, daß diese Vorschrift Ausdruck des im GG nach Art. 20 III festgelegten Gewaltenteilungsprinzips ist und verhindern will, daß eine Gewalt verbindlich im Bereich der andern entscheidet.[1] Der UA als Hilfsorgan des Parlaments[2] gehört der Legislative, also einer anderen Gewalt an als der Minister als Vertreter der Exekutive. Aus dem Gewaltenteilungsprinzip des GG könnte sich daher ergeben, daß der Minister als Vertreter der Exekutive seine Entscheidung bezüglich der Wahrung des Amtsgeheimnisses, wie in § 96 StPO vorgesehen, in eigener Verantwortung und abschließend treffen können muß.[3]

Gegen diesen Gedanken spricht jedoch, daß Art. 44 GG gerade eine der im GG häufigen Durchbrechungen der strengen Gewaltenteilung darstellt.[4] Der UA soll ja, soweit es sich um eine Verwaltungsenquete handelt, gerade kontrollierend im Bereich der Exekutive tätig werden. Insofern ist die Stellung des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens auch im Lichte der Gewaltenteilung eine ganz andere als die des Strafverfahrens, welches sich gegen den strafwürdigen einzelnen und nicht gegen die Exekutive richtet.[5] Der Sinn der Gewaltenteilung ist u.a. eine gegenseitige Gewaltenhemmung und -kontrolle,[6] keinesfalls eine Isolierung der Gewalten; insofern kann man Verfassungsnormen wie Art. 44 GG sowohl als Durchbrechung des Gewaltenteilungssystems wie auch gerade als dessen Anwendung sehen.[7] Ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungssatz könnte nur dann angenommen werden, wenn ein UA die grundsätzliche Selbständigkeit der Verwaltung aufheben würde, wie es zum Beispiel nach herrschender Meinung durch einen ständigen UA der Fall wäre.[8] Eine Möglichkeit der Legis-

---

1) S. Kleinknecht-Müller-Reitberger § 96 Anm. 1 b.
2) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 3.
3) Düwel, S. 137.
4) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 4.
5) Keßler AöR 88, 321.
6) Montesquieu S. 170; Maunz-Dürig Art. 20 Rdn. 78.
7) Vgl. BVerfGE 3, 225 (247); 7, 183 (188).
8) Ehmke, Referat, S. E 35.

lative aber, unter gewissen Umständen Akten einsehen zu dürfen, die sich auf einen in der Vergangenheit liegenden Vorfall beziehen, schränkt die Verwaltung in ihren Entfaltungsmöglichkeiten nicht wesentlich ein.

Da Art. 44 GG anders als die StPO von einer Durchbrechung des strengen Gewaltenteilungssatzes ausgeht, lassen sich aus einer Rückführung des § 96 StPO auf das Gewaltenteilungsprinzip also keine Bedenken gegen eine Nichtanwendung des in dieser Norm vorgesehenen Verweigerungsrechts im parlamentarischen Untersuchungsverfahren geltend machen.[1)]

bb) Es könnte jedoch zugunsten einer uneingeschränkten Anwendung des § 96 StPO gegenüber dem UA vorgebracht werden, daß diese Norm den Schutz von Staatsgeheimnissen bezwecke und diese Geheimnisse vor den Mitgliedern des UA des gleichen, wenn nicht größeren Schutzes bedürften wie vor dem Strafrichter.[2)] Eine solche Auffassung könnte zu ihren Gunsten anführen, daß die Ergebnisse einer parlamentarischen Untersuchung häufig Munition im politischen Kampf der Parlamentarier darstellen.[3)] Hierbei handelt es sich aber um Ergebnisse, die auch im öffentlichen Schlußbericht des UA ihren Ausdruck finden und zu den Staatsgeheimnissen, in die der UA eingedrungen ist und die dem Schutz vertraulicher Behandlung unterliegen, keine Beziehung haben. Einen Schluß aber daraus ziehen zu wollen, daß Strafrichter im Vergleich zu Parlamentariern als Geheimnisträger gleichwertig oder würdiger seien, hieße, den Blick von Funktion und Zweck des Verfahrens abzuwenden und die Entscheidung über die Anwendbarkeit von strafprozessualen Vorschriften davon abhängig sein zu lassen, welche Qualitäten man den beteiligten Personenkreisen zusprechen will.[4)] Eine darauf gestützte Entscheidung widersprä-

1) Ehmke, Referat, S. E 35.
2) Ule, Diskussionsbeitrag, S. E 147.
3) S.o. S. 12; vgl. Partsch, Gutachten, S. 22.
4) Ehmke, Diskussionsbeitrag S. E 148. - Der Verfasser verkennt nicht, daß es auf diesem Gebiet schon Mißbrauch seitens der Parlamentarier gegeben hat (s.o. S. 22). Die Eignung der Parlamentarier als Geheimnisträger kann aber nur de lege ferenda, nicht de lege late Beachtung finden.

che aber den oben (S. 84) herausgearbeiteten Grundsätzen zur sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß.

cc) Möglicherweise könnte aber gegen eine Einschränkung der Anwendung des § 96 StPO gegenüber dem UA eingewandt werden, daß damit dem UA mehr Rechte eingeräumt würden als dem Strafgericht.[1] Die Machtmittel der StPO stellten aber das äußerste Maß an Kompetenzen dar, das Art. 44 II GG dem UA einräumen wolle.

Eine solche Ansicht, die von einer generell restriktiven Anwendung der strafprozessualen Vorschriften ausgeht,[2] berücksichtigt aber nicht, daß die sinngemäße Anwendung nach Art. 44 II GG eine funktionsgerechte Anwendung sein soll. Daher muß der Sinn jeder einzelnen Vorschrift geprüft und in Vergleich zu dem des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens gesetzt werden,[3] wie dies oben (S. 82 ff.) geschehen ist. Eine pauschal einschränkende Anwendung der strafprozessualen Vorschriften wäre also keine sinngemäße Anwendung nach Art. 44 II GG.
Das Argument einer generell restriktiven Anwendung kann daher die Gründe nicht schwächen, die dagegen sprechen, der Verwaltung nach § 96 StPO eine endgültige Aktenverweigerungsmöglichkeit gegenüber dem UA zu geben.

d) Aus diesen oben (S. 88 - 95) vorgebrachten Argumenten folgt, daß § 96 StPO von gänzlich anderen Voraussetzungen ausgeht, als sie für das Verfahren des UA gelten und einen Sinn verfolgt, der dem des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens zumindest bei der Verwaltungsenquete entgegensteht. Soweit § 96 StPO die abschließende Entscheidungsmöglichkeit über eine Aktenherausgabe der Verwaltung, im vorliegenden Fall also dem Minister, überträgt, kann seine Anwendung daher nicht als sinngemäß nach Art. 44 II GG angesehen werden.[4]

---

1) und 2) Halstenberg S. 142.
3) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 49.
4) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57 im Ergebnis ebenso; desgl. v. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b; Ehmke DÖV 56, 420; Keßler AöR 88, 324; Becker DÖV 64, 509.

4. Nachdem nun feststeht, daß der Minister nicht abschließend über die Herausgabe der Akten entscheiden kann, fragt sich, ob sich damit trotz seiner Weigerung eine Pflicht ergibt, dem UA die Akten heraus zu geben. Durch die Feststellung, daß der Minister nicht nach § 96 StPO über die Aktenherausgabe entscheiden kann, ist noch nicht gesagt, daß nach Art. 44 II GG der Untersuchungsausschuß die Möglichkeit hat, die Weigerungsgründe des Ministers für unbegründet zu erklären und ihn entgegen seiner Weigerung zu einer Aktenherausgabe zu verpflichten.

a) Man könnte nämlich einwenden, zwar sei es nicht Sache des Ministers, einem UA gegenüber endgültig über die Verweigerung von Akten zu entscheiden; eine nach Art. 44 II GG sinngemäße Anwendung des dem § 96 StPO zugrunde liegenden Rechtsgedankens stelle es aber dar, die abschließende Entscheidung über die Verweigerung einer Aktenherausgabe aus Gründen des Staatswohls der Bundesregierung als Kollegium zu überlassen.[1] Nach dieser Ansicht wäre die Verweigerung der Aktenherausgabe eine"Angelegenheit von allgemeiner innenpolitischer Bedeutung" und unterfiele daher nach § 15 GO-BReg der Beschlußfassung der Bundesregierung.[2]

Für eine solche Auslegung von Art. 44 II GG i.Verb. m. § 96 StPO spricht, daß damit die Geheimhaltungsinteressen der Exekutive vollkommen gewahrt würden. Sie selbst bliebe Herr ihrer Amtsgeheimnisse. Der UA könnte, falls die Bundesregierung die Aktenherausgabe mißbräuchlich verweigern sollte, auf politischem Wege gegen sie vorgehen: Er könnte den Bundestag dahingehend beeinflussen, daß dieser dem Bundeskanzler mit dem Mißtrauensvotum nach Art. 67 GG drohe, wenn die Bundesregierung nicht in die Aktenherausgabe willige.[3]

Gegen die Ansicht, eine abschließende Entscheidungsmöglichkeit der Bundesregierung sei nach Art. 44 II GG sinngemäß, spricht jedoch, daß auch damit im Grunde der Kontrollierte darüber entschiede, was der Kontrolleur kontrollieren darf, eine Folgerung, die dem Sinn des Untersuchungsverfahrens und dem Sinn des § 96 StPO im Strafverfahren widerspricht (s.o. S. 88 ff.). Die Mißbrauchsmöglichkeit der Exeku-

---

1) Partsch, Gutachten, S. E 150; Heydebreck S. E 76; Cordes S. 93 f.
2) Vgl. Maunz-Dürig, Art. 62 Rdn. 6.
3) Heydebreck S. E 76.

tive ist durch die Einschaltung der Regierung zwar verringert, aber nicht beseitigt. Die Bundesregierung wird wenig Neigung haben, einen ihr angehörigen Bundesminister vor dem Parlament und der Öffentlichkeit bloßzustellen und es möglicherweise vorziehen, sich mißbräuchlich auf Gründe des Staatswohls zur Wahrung des Amtsgeheimnisses zu berufen.[1] Damit würde das Kontrollrecht des UA aber illusorisch. Auch der Hinweis auf die Möglichkeit des Mißtrauensvotums nach Art. 67 GG ändert daran nichts. Das Untersuchungsrecht des Parlaments ist ein Minderheitenrecht, und wenn es der Minderheit auch möglich sein mag, die Ausschußmehrheit davon zu überzeugen, daß eine Mißstandskontrolle streng durchgeführt werden müsse und Dienstgeheimnisse gebrochen werden müßten, so wird es ihr doch gewiß nicht gelingen, die Parlamentsmehrheit dazu zu bewegen, die durch das Erfordernis eines konstruktiven Mißtrauensvotums gegen den Kanzler sozusagen 'einbetonierte' Regierung zu stürzen.[2]

Die funktionellen, verfahrensvergleichenden und historischen Gründe, die oben (S. 87-95) dazu führten, dem einzelnen Minister die Möglichkeit endgültiger Verweigerung einer Aktenherausgabe abzusprechen, stehen auch einer Auslegung des Art. 44 II GG/ § 96 StPO entgegen, die der Bundesregierung die endgültige Entscheidung überließe. Eine sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß nach Art. 44 II GG ergibt daher, daß weder ein Bundesminister noch die Bundesregierung abschließend darüber entscheiden kann, ob Gründe des Staatswohls einer Aktenherausgabe entgegenstehen.[3]

b) aa) Es fragt sich nun, ob es dem Wesen des Art. 44 GG entspricht, allein dem UA die Entscheidung darüber zuzusprechen, inwieweit die Weigerung eines Ministers berechtigt ist, der aus Gründen des Staatswohls Akten nicht herausgeben will. Der UA hat aus Art. 44 II, III GG das generelle Recht, Akten anzufordern. Er soll seinen Untersuchungsauftrag unabhängig vom guten Willen der Exekutive, eventuell gegen ihren Willen durchführen können.

---

1) Eckstein S. 144.

2) Vgl. v. Mangoldt-Klein Art. 67 Anm. II 3 d.

3) Maunz-Dürig, Art. 44 Rdn. 57; v. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b; Ehmke DÖV 56, 419 f.; Keßler AöR 88, 323 f.

Aus dieser durch die Richtung des Untersuchungsauftrages geprägten, vom Behördenermessen notwendig unabhängigen Stellung des UA folgt, daß er eine Weigerung der Exekutive, jene Akten herauszugeben, auf die sich der Untersuchungsauftrag unmittelbar bezieht, auf ihre Stichhaltigkeit prüfen können muß.[1)]

bb) Auf der anderen Seite darf nicht verkannt werden, daß es bei der Aktenherausgabe in Einzelfällen auch echte, nicht mißbräuchliche Bedenken der Exekutive geben mag, die dagegen sprechen, den Kreis der Geheimnisträger auch nur um die Mitglieder des UA zu erweitern.[2)] Wollte in diesen Fällen der UA allein und ohne Einschränkung darüber entscheiden, ob die Bedenken der Exekutive tatsächlich gerechtfertigt sind, was den Inhalt der Akten angeht, so müßte er im Grunde das Staatsgeheimnis erst brechen, um danach festzustellen, er hätte es nicht brechen sollen. Eine so weitgehende Überprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidung würde über das Ziel hinausschießen, dem UA die Möglichkeit zu geben, einen Mißbrauch des Dienstgeheimnisses durch die Exekutive zu verhindern.[3)] Das Ziel der Mißbrauchsverhütung wird schon erreicht, wenn es dem UA möglich ist, nachzuprüfen, ob die Exekutive Gründe, die eine Herausgabeverweigerung rechtfertigen würden, glaubhaft gemacht hat. Da der UA geltend gemachte Geheimhaltungsgründe nur dann als berechtigt anerkennen wird, wenn sie auch in dem Fall begründet erscheinen, daß nur die UA-Mitglieder selbst Kenntnis nehmen (s.o. S. 95) ergibt eine solche Prüfungskompetenz des UA eine dem Wesen des parlamentarischen Untersuchungsrechts entsprechende Möglichkeit, den Mißbrauch des Dienstgeheimnisses zu verhüten, ohne daß sie die Schutzwürdigkeit von Staatsgeheimnissen in

---

1) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57; v.Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b; Ehmke DÖV 56, 420.

2) So z.B. gewisse Bedenken der Staatssicherheit; vgl. Ausführungen des Bundesinnenministers bzgl. des Bundesamtes für Verfassungsschutz zum Fall "John", in: DBTag, II. Leg.Per., Drs. 3728, S. 5.

3) Dies übersieht Ehmke (DÖV 56, 420), der bei unmittelbarer Beziehung eines Akteninhalts auf den Untersuchungsauftrag § 96 StPO ganz wegfallen lassen will.

in gewissen eng begrenzten Ausnahmefällen außer Acht ließe.

Die Entscheidung über die Wahrung von Staatsgeheimnissen, die § 96 StPO allein der Exekutive vorbehält, muß daher im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, soweit sie in unmittelbarem Bezug zum Untersuchungsauftrag steht, gem. Art. 44 II GG / § 96 StPO in eine Vorentscheidung der Exekutive und eine mißbrauchsverhütende Kontrollentscheidung des UA aufgeteilt werden. Behauptet die Exekutive gem. § 96 StPO, aus bestimmten Gründen stehe das Bundes- oder Landeswohl einer Aktenherausgabe entgegen, so prüft der UA, ob die von der Exekutive angegebenen Gründe ihre Entscheidung zu tragen vermögen. Hat die Exekutive ihre Weigerung nicht begründet oder erscheinen ihre Gründe nicht ausreichend, eine Gefährdung des Bundes- oder Landeswohl bei Aktenherausgabe glaubhaft zu machen, so kann sie der UA trotz ihrer Weigerung verpflichten, seinem Ersuchen nach Vorlage der Akten nachzukommen.

Eine solche Regelung wird auch jenen Bedeken gerecht, die dahin gehen, die vollkommene Preisgabe jeglicher Staatsgeheimnisse vor dem UA eröffne die Möglichkeit, daß regierungsfeindliche Mitglieder des UA Mißbrauch mit diesem trieben.[1] Da nämlich nach der hier vertretenen Auffassung § 96 StPO auf Grund des Art. 44 II GG nicht schlechterdings für das parlamentarischen Untersuchungsverfahren ausfällt,[2] sondern lediglich die abschließende Entscheidung über das Glaubhaftmachen seiner Voraussetzungen dem UA zusteht, hat die regierungsfeindliche Minderheit keine Möglichkeit, gegen den Willen der regierungstragenden Mehrheit der UA-Mitglieder in ein Staatsgeheimnis einzudringen,[3] §§ 63 II/71/54 S. 3 GO-BT. Die Ausschußmehrheit aber wird in die Beurteilung der von einem

---

1) Düwel, S. 137; Gärtner S. 105.

2) Soweit will Keßler (AöR 88, 324) gehen; ähnlich weitgehend Ehmke DÖV 56, 420; Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57; v. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b.

3) Daß die Geheimniswahrung innerhalb des UA der UA-mehrheit anvertraut ist, ergibt auch der Blick auf Art. 44 I, 1 GG und §§ 63 II/73 VI GO-BT, nach denen die Ausschußmehrheit über die Nichtöffentlichkeit und Vertrauchlichkeit entscheidet. A. Arndts Forderung, (DRZ 64, 492) der qualifizierten UA-Minderheit die Entscheidung über die Geheimniswahrung zu übertragen, kann daher nur de lege ferenda beachtet werden.

Minister geltend gemachten Geheimhaltungsgründe die Erwägung einbeziehen, inwieweit bei Durchbrechung des Geheimnisses trotz Vertraulichkeitserklärung eine Mißbrauchsmöglichkeit der Minderheit gegeben ist. Die Ausschußmehrheit wird auch, wenn die Herausgabeverweigerung bei objektiver Betrachtung der Gründe berechtigt erscheint, dieser stattgeben;[1] sie wird ihre Verpflichtungsmöglichkeit nicht mißbrauchen, ist doch der Minister sozusagen 'ihr eigener Mann'.

Das Ergebnis der Überlegungen zu Art. 44 II GG und § 96 StPO kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß nach dem Wesen des parlamentarischen Untersuchungsrechts die Mehrheit der Ausschußmitglieder durch Beschluß eine Aktenherausgabe dann unbedingt verlangen kann, wenn die geforderten Akten unmittelbar[2] vom Untersuchungsauftrag betroffen werden und die Exekutive das Vorliegen der Voraussetzungen des § 96 StPO nicht glaubhaft gemacht hat.[3]

III. Ergebnis

Die Frage nach der Pflicht des Ministers zur Aktenherausgabe kann also nicht eundeutig bejaht oder verneint werden. Vielmehr wird der Minister, der sich auf Gründe des Staatswohls beruft und deshalb die Aktenherausgabe verweigert, diese Gründe glaubhaft machen müssen. Die Entscheidung darüber, ob ihm

---

1) S.a. die Entscheidung der Mehrheit des UA im Fall "John" (s.o. S. 101, Fußn. 2), welche die vorgebrachten Bedenken des Ministers anerkannte.

2) Aus dem Erfordernis des unmittelbaren Zusammenhangs ergibt sich nicht die von Keßler (AöR 88, 324) befürchtete Schwächung des parlamentarischen Untersuchungsrechts. Behauptet nämlich ein Minister mißbräuchlich, ein Herausgabeersuchen des UA werde vom UA nicht gedeckt, so ist es dem Bundestag jederzeit möglich, mit Übereinstimmung der Antragsteller, welche das Verfahren angeregt haben, den Unters.auftrag entspr. zu erweitern.

3) Dieses Ergebnis folgt aus den angeführten Überlegungen, nicht etwa aus einem Analogieschluß zu § 99 VwGO, der wegen der qualitativen Verschiedenheit zur verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit verfehlt wäre (s.o. S. 89ff.)

das gelungen ist, liegt allein beim UA. Für den Fall, daß dieser eine Gefährdung des Staatswohls durch die Herausgabe der Akten nicht für glaubhaft gemacht hält, [1] hat er die Möglichkeit, den Minister auch gegen dessen Willen zur Herausgabe der Akten zu verpflichten.

B. Aussage des Ministerialbeamten

I. Generelles Recht zur Zeugenvernehmung

Es fragt sich nun, ob neben der Pflicht des Ministers, die Akten dann herauszugeben, wenn er nach Auffassung des UA entgegenstehende Gründe des Staatswohls nicht oder nicht genügend glaubhaft gemacht hat, auch eine Pflicht des Ministerialbeamten besteht, vor dem UA auszusagen. Eine solche Pflicht könnte sich aus Art. 44 II GG und den strafprozessualen Vorschriften über die Zeugenvernehmung (§§ 48 ff. StPO) ergeben. Es steht fest, daß der UA das generelle Recht zur Zeugenvernehmung hat. [2] Fraglich ist aber, ob dieses im Falle einer Beamtenvernehmung durch Art. 44 II GG / § 54 StPO eingeschränkt wird.

II. Beamtenrechtliche Beschränkungen der Zeugenaussage

Nach § 54 StPO gelten für die Vernehmung von Beamten die besonderen beamtenrechtlichen Vorschriften. Der Ministerialbeamte ist Bundesbeamter nach § 2 BBG; nach § 54 StPO unterfällt daher seine Vernehmung dem § 61 II BBG. Danach darf ein Beamter nicht ohne die Genehmigung seines Dienstvorgesetzten über Gegenstände des Amtsgeheimnisses aussagen. Gegenstand des Amtsgeheimnisses ist nach § 61 I BBG jede Angelegenheit, die dem Beamten bei

---

1) Was häufig dann der Fall sein wird, wenn er durch Ausschluß der Öffentlichkeit und die übrigen oben S. 95 angeführten Maßnahmen die Bedenken des Ministers entkräften zu können glaubt.

2) Vgl. statt aller: Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 53.

seiner amtlichen Tätigkeit bekannt geworden ist. Da davon ausgegangen werden soll, daß der Beamte seine Kenntnisse über den den Minister betreffenden Vorfall während des Dienstes erlangt hat, sind diese Gegenstand des Amtsgeheimnisses. Zu einer Aussage über sie bedarf der Beamte somit nach § 61 BBG der Genehmigung seines Dienstvorgesetzten, also des Ministers. Dieser darf nach § 62 BBG die Genehmigung, über den Gegenstand des Amtsgeheimnisses auszusagen, dann verweigern, wenn die Aussage dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde. Die Entscheidung über das Vorliegen dieser Voraussetzungen liegt nach §§ 54 StPO/62 BBG allein beim Dienstvorgesetzten, also dem Minister. Dieser hat im hier angenommenen Fall unter Berufung auf das Staatswohl die Aussagegenehmigung verweigert.

1. Die Frage geht also wiederum (vgl. oben S. 86) dahin, inwieweit die Einschränkung des Beweiserhebungsrechts des UA, die daraus resultiert, einer "sinngemäßen" Anwendung der strafprozessualen Vorschriften gem. Art. 44 II GG entspricht.

   Es ist oben (S. 98) festgestellt worden, daß eine sinngemäße Anwendung des in seinen Voraussetzungen strengeren § 96 StPO nicht dazu führen kann, unkontrollierbare Entscheidungen der Exekutive über die Wahrung des Amtsgeheimnisses gegenüber dem UA zu ermöglichen. Auch im Falle der Aussagegenehmigung geht es darum, ob es das Wesen des parlamentarischen Untersuchungsrechts fordert, der Exekutive jene endgültige Alleinentscheidung zu entziehen. In der Art der vom UA vorgenommenen Beweiserhebung (auf der einen Seite Urkundenbeweis, auf der anderen Seite Zeugenbeweis) liegt, was das Verhältnis zwischen UA und Exekutive angeht, nur ein formaler Unterschied im Vergleich zu der Frage, inwieweit gegenüber dem UA die Exekutive Herr ihres Amtsgeheimnisses bleiben darf.[1)]

   Diese Frage, auf die sich also auch das hier behandelte Problem der Aussagegenehmigung zuspitzt, ist schon oben (S. 86-103) erörtert worden, so daß weitgehend auf das dort Gesagte verwiesen werden kann. Danach fordern es funktionelle, verfahrensvergleichende und historische Gründe, jene das Beweiserhebungsrecht gegenüber der Exekutive ein-

---

1) Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57; v. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b; Ehmke DÖV 56, 418; Düwel S. 41, 134; Keßler AöR 88, 320; Halstenberg S. 134.

schränkenden strafprozessualen Vorschriften, deren volle Anwendung das parlamentarische Untersuchungsrecht illusorisch machen würde,[1] im Rahmen einer sinngemäßen Anwendung nach Art. 44 II GG dahin zu modifizieren, daß die Exekutive ein Verweigerungsrecht zwar zunächst geltend machen kann, der UA aber die abschließende Entscheidung über das Glaubhaftmachen der Geheimhaltungsgründe trifft, soweit ihn sein Untersuchungsauftrag legitimiert. Die grundsätzliche Anwendbarkeit von § 54 StPO i.V. mit § 62 BBG wie auch § 96 StPO ergibt sich damit nach Art. 44 II GG einheitlich im Sinne einer Vorentscheidung der Exekutive und einer Kontrollentscheidung des UA über die von der Exekutive geltend gemachten Gründe.

2. Als einziger materieller Unterschied zwischen der Aktenverweigerungsmöglichkeit der Exekutive und ihrer Möglichkeit, einem Beamten die Aussagegenehmigung nicht zu erteilen, scheint sich zu ergeben, daß es nach Art. 44 II GG/ §§ 54 StPO/62 BBG schon ausreicht, wenn der Dienstvorgesetzte glaubhaft macht, eine Aussage würde die Vewaltung in der Erfüllung ihrer Aufgaben ernstlich stören. Eine Verweigerungsmöglichkeit nur aus diesem Grunde steht aber, selbst wenn er unbestritten vorliegen mag, in direktem Gegensatz zum parlamentarischen Untersuchungsverfahren: Es ist das Wesen jeder Kontrolle, daß die Tätigkeit des Kontrollierten irgendwie gestört wird; und der Zweck der parlamentarischen Untersuchung, der auf das unmittelbare Staatswohl zielt, kann höchstens vor überwiegenden Gründen des Staatswohls Halt machen, nicht aber vor einer Störung der Verwaltungsaufgaben.[2] Eine solche Auffassung verkennt nicht, daß in gewissen Fällen auch eine Störung der Verwaltungstätigkeit staatsgefährdend sein kann. In d i e s e n Fällen kann sie jedoch auch nach Art. 44 II GG / §§ 54 StPO/62 BBG als "Gefährdung des Bundes- oder Landeswohls" Berücksichtigung finden.

Auch bei einer Verweigerung der Aussagegenehmigung kann sich daher die Exekutive gegenüber dem UA nur auf Gründe des Bundes- oder Landeswohls berufen. Auch insofern muß also die Aktenherausgabe und die Aussagegenehmigung im Rahmen des Art. 44 II GG gleichbehandelt werden.[3]

---

1) So außer den oben S. 101 Anm. 1 Genannten speziell zur Zeugenaussage: Friesenhahn S. 73; Bachmayr, S. 210; für die WRV schon Finger, S. 262.
2) Ehmke DÖV 56, 419; Keßler AöR 88, 320 Fußn. 35; Heydebreck S. E 76.
3) S. Anm. 2

III. Ergebnis

Der UA kann daher auch hinsichtlich der Verweigerung der Aussagegenehmigung durch den Minister prüfen, ob dieser glaubhaft gemacht hat, das Bundes- oder Landeswohl stehe einer Aussage des Ministerialbeamten vor dem UA entgegen. Falls der UA dies verneint, etwa weil er den angeführten Gründen durch Ausschluß der Öffentlichkeit und Vertraulichkeitserklärung zu begegenen vermag, kann er auf der Aussage des Beamten trotz der Weigerung des Ministers bestehen.

Das Ergebnis dieser Entscheidung des UA ist aber nicht unmittelbar eine Aussagepflicht des Beamten, denn dies würde den Streit zwischen Minister und UA auf dem Rücken des Beamten austragen.[1] Es besteht aber nunmehr eine Pflicht des Ministers, dem Ministerialbeamten die Aussagegenehmigung zu erteilen.

---

1) Vgl. Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 57; Ehmke DÖV 56, 420;
siehe auch BDiszHE 6, 173 ff. (177).
a.A. nur Bachmayr, S. 215; vgl. hiergegen die Argumentation oben S.87.

Zweiter Unterabschnitt

Zwangsmöglichkeiten zur Durchsetzung der festgestellten Pflichten

Nachdem nun feststeht, daß eine Pflicht des Ministers zur Genehmigung der Aktenherausgabe und der Aussage des Beamten bestehen kann, fragt es sich, welche Mittel dem UA offen stehen, die Erfüllung dieser Pflicht durchzusetzen, falls sich der Minister dem Beschluß des UA nicht freiwillig fügt. Da der UA ein Gremium ist, das im politischen Verfassungsleben steht, ist zunächst zu prüfen, welche politischen Mittel der UA einsetzen kann.

A. Politische Zwangsmittel

I. Anrufung der Bundesregierung

Es fragt sich, ob der UA eine Entscheidung des Regierungskollegiums herbeiführen kann. Wäre das nämlich möglich, so würde dieses seinerseits, falls es sich der Meinung des UA anschließt, den Minister zur Aktenherausgabe und zur Aussagegenehmigung bewegen.

Nach § 15 GO-BReg sind der Bundesregierung alle Angelegenheiten von allgemeiner innenpolitischer Bedeutung zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten. Wenn der Fachminister noch nicht selbst den Beschluß der Bundesregierung eingeholt hat (s.o. S. 99), so ist es dem UA möglich, auf dem Weg über den Staatssekretär der Bundesregierung (§ 7 GO-BReg) eine Entscheidung der Bundesregierung zu erreichen. Da die Divergenz zwischen der Ansicht des UA und des Ministers eine Angelegenheit von allgemeiner innenpolitischer Bedeutung ist, wird die Bundesregierung einen entsprechenden Beschluß fassen, wobei aber fraglich ist, ob sie sich auf die Seite des UA stellen wird (s.o. S. 99 ff.). Tut sie das, so wird sich der Fachminister nach dem gem. § 20 GO-BReg gefaßten Beschluß sicherlich beugen, da ihm andernfalls die Entlassung durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers nach Art. 64 I GG droht.[1)]

1) Vgl. Maunz-Dürig, Art. 62 Rdn. 7.

In diesem Fall hätte der UA unter Mithilfe der Bundesregierung sein Ziel erreicht, den Minister zur Aussagegenehmigung zu zwingen. Schließt sich jedoch die Bundesregierung der Meinung des Fachministers an, so ist dem UA selbst eine weitere Einwirkung auf sie nicht möglich.

II. Beeinflussung des Plenums

Möglicherweise hat aber der UA auf dem Umweg über das Plenum des Bundestages weitere politische Zwangsmöglichkeiten. Die Zusammensetzung im Ausschuß richtet sich nach der Stärke der Fraktionen im Bundestag (§ 60 I, 2 GO-BT). Da davon ausgegangen wurde, daß "der UA" die Aktenvorlage und die Aussagegenehmigung erzwingen will, ist anzunehmen, daß dies von der Mehrheit der Ausschußmitglieder, also den Vertretern der Parlamentsmehrheit ausgeht (§§ 63 II/ 71/ 54 S. 3 GO-BT). Diese Ausschußmehrheit kann erreichen, daß der UA in einem Zwischenbericht[1] dem Plenum des Bundestages empfiehlt, von sich aus Zwangsmaßnahmen gegen den Minister oder die Regierung zu ergreifen.

1. In Frage käme theoretisch, daß der UA dem Plenum empfiehlt, den Bundeskanzler durch ein konstruktives Mißtrauensvotum nach Art. 67 GG zu stürzen, wenn die Bundesregierung ihre Haltung hinsichtlich der Wahrung des Amtsgeheimnisses nicht aufgebe. Aber es muß bedacht werden, daß die Ausschußmehrheit und die Parlamentsmehrheit Angehörige jener Partei oder Parteien sind, die die Regierung stellen. Daher wird weder die UA-Mehrheit zu dem Mittelgreifen wollen, einen Sturz des Kanzlers zu empfehlen, noch das Plenum einer solchen Empfehlung nachkommen. Es ist eben zweierlei, die Regierung zu kontrollieren und sie zu stürzen (s.o. S. 100), zumal bei den strengen Anforderungen in Art. 67 GG. Die Möglichkeit, auf dem Umweg über das Plenum die Regierung mit ihrem Sturz zu bedrohen, falls sie nicht für eine Aussagegenehmigung und Aktenherausgabe sorge, ist also zwar theoretisch gegeben, praktisch aber kaum durchführbar.

---

1) Zur Möglichkeit des Zwischenberichts vgl. Partsch, Gutachten S. 171.

2. Der UA könnte jedoch in einem Zwischenbericht dem Plenum empfehlen, in einem sog. "schlichten Parlamentsbeschluß" dem betreffenden Fachminister die Mißbilligung auszusprechen, falls dieser die Akten nicht herausgibt und die Aussagegenehmigung nicht erteilt. Auch unter dem GG, nach dem der einzelne Minister nicht mehr durch Parlamentsbeschluß gestürzt werden kann, ist es ein zulässiges politisches Druckmittel des Bundestages, einem Minister die Mißbilligung auszusprechen.[1] An diesen Beschluß knüpfen sich keine rechtlichen Folgen, vor allem ist der Kanzler nicht verpflichtet, den Minister zu entlassen. Auf politischem Gebiet wird ein solcher Beschluß jedoch die Wirkung haben, daß der Kanzler sich überlegt, ob der fragliche Minister nicht eine Belastung für das Kabinett darstellt.[2]

   Als Druckmittel hat daher der UA auf dem Umweg über eine Mißbilligung durch das Plenum die Möglichkeit, die politische Stellung des Ministers zu schwächen, falls dieser sich dem Beschluß des UA nicht fügt.

B. Zwangsmittel nach der StPO

Da nach Art. 44 II GG auf die Beweiserhebungen des UA die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung finden, muß auch erwogen werden, ob dem UA Zwangsmittel zu Gebote stehen, die er gemäß der StPO gegen den Minister anwenden könnte. Hinsichtlich der Akten käme eine Beschlagnahme nach § 94 II StPO oder eine Ordnungsstrafe oder Beugehaft nach §§ 95 II/70 StPO in Frage. Auch hinsichtlich der Aussage des Ministerialbeamten könnte man an eine Anwendung der Beugestrafe oder -haft des § 70 StPO gegen den Minister denken, während ein Vorgehen gegen den untergebenen Beamten selbst ausscheidet (s.s. S. 107).

Es ist außerordentlich umstritten, inwieweit dem UA Zwangsmittel überhaupt zustehen, wobei wie selbstverständlich in der Literatur immer davon ausgegangen wird, daß es sich um die Anwendung von Zwangsmitteln gegen Privatper-

---

1) Maunz-Dürig Art. 67 Rdn. 3; v.Mangoldt-Klein Art. 67 Anm. IV 1.
2) Maunz-Dürig aaO.

sonen handelt.[1] Auf der anderen Seite ist es in der strafprozessualen Literatur und Rechtsprechung umstritten, inwieweit das Strafgericht die Zwangsmittel der StPO auch gegen eine Behörde einsetzen kann.[2] Das Problem jedoch, um das es hier geht, ob nämlich dem UA strafprozessuale Zwangsmittel gegen eine Behörde zustehen, ist in Literatur und Rechtsprechung unbehandelt. Eine Lösung soll zunächst versucht werden, ohne auf die erwähnten streitenden Parteien einzugehen.

Die Vorschriften über den Strafprozeß finden nach Art. 44 II GG "sinngemäß" auf die Beweiserhebung des UA Anwendung. Selbst wenn man die Beweissicherung noch unter den Begriff der Beweiserhebung fallen lassen wollte,[3] so kommt doch Zwang jedenfalls nur insoweit in Betracht, als er mit Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens vereinbar ist (s.o. S. 84 ff.). Es ist daher zu prüfen, ob es das Wesen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens zuläßt, dem UA gegenüber einem Minister die Möglichkeit der Aktenbeschlagnahme und der Anwendung von Geld- oder Haftstrafen zuzusprechen.

Das parlamentarische Untersuchungsverfahren ist ein politisches Verfahren, welches Beschlüsse des Parlaments vorbereiten soll. Als Mißstandsenquete bezweckt es, Mißstände in der Verwaltung aufzudecken und ist insofern sowohl ein Mittel des Parlaments gegen die Exekutive als auch bein Werkzeug des Parteienkampfes (s.o. S. 12, 16, 22). Wenn es einem solchen politischen Gremium möglich wäre, mit Zwangsmitteln, bei denen es sich der Exekutive im Wege der Amtshilfe bedienen müßte, gegen die Exekutivspitze vorzugehen, so wäre das Ergebnis ein Kampf, der nicht mehr mit politischen, sondern mit den Machtmitteln der Vollstreckungsorgane von Seiten des Parlaments gegen die Regierung geführt würde. Die Folgen wären so ungeheuerlich und widersprächen derart den Prinzipien des GG, daß sich daraus erklärt, warum eine dahingehende Kompetenz der UAe in der Literatur noch nicht einmal erwähnt worden ist. Soweit ein Streit zwischen Bundesorganen sich auf die Auslegung des GG bezieht, hat das GG hierfür in Art. 93 I Nr. 1 den Weg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet;[4] soweit ein Streit auf politi-

---

1) Siehe zum Streitstand Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 59; v.Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b.

2) Bejahend z.B. Kleinknecht-Müller-Reitberger § 96 Anm. 1 b; LG Bremen 1955, 1121.
verneinend z.B. E. Schmidt § 96 Rdn. 6; BayObLG DRZ 1931 Nr. 130.

3) Vgl. dazu Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 59.

4) Hierzu näher siehe unten S. 113 ff.

schen Gründen beruht, muß er mit politischen Mitteln ausgefochten werden.[1] Wollte jedoch ein nach politischen Maximen handelndes Bundesorgan tatsächliche Zwangsmittel gegen ein anderes einsetzen, ohne daß es im GG ausdrücklich dazu ermächtigt wäre, so würde dies den Beginn der Selbstauflösung der staatlichen Ordnung bedeuten. Es kann daher keinesfalls als sinngemäße Anwendung der StPo nach Art. 44 II GG angesehen werden, dem UA die Anwendung von prozessualen Zwangsmitteln nach §§ 94 II, 95 II / 70 StPO gegen den Minister zu gestatten. Es erübrigt sich somit, auf die oben angeführten Streitfragen zu den Zwangsmöglichkeiten des UA gegen Private und zur generellen Beschlagnahmefähigkeit von Behördenakten einzugehen.

C. Verpflichtungsklage vor dem Verwaltungsgericht

Es fragt sich, ob der UA auf dem Wege einer Verpflichtungsklage im verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren den Minister dazu zwingen kann, die Akten herauszugeben und die Aussagegenehmigung zu erteilen. Erste Voraussetzung dafür wäre, daß für Streitfälle der hier vorliegenden Art der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben ist. Nach § 40 VwGO müßte es sich dann um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handeln.

Der Steit zwischen dem UA und dem Minister ist eine öffentlichrechtliche Streitigkeit. Wenn auch die Subjektionstheorie hier wegen der Gleichordnung der Streitenden nicht eingreifen kann,[2] so ergibt sich dies doch aus der Sonderrechtstheorie[3] und aus der bei Koordination der Beteiligten teilweise auch heute noch in Anspruch genommenen Interessentheorie.[4]

Möglicherweise ist der Streit zwischen UA und Minister jedoch verfassungsrechtlicher Art. Eine Verfassungsstreitigkeit liegt immer dann vor, wenn der Kern einer Meinungsverschiedenheit die Auslegung und Anwendung der Verfassung ist und sich als Steitgegner nicht Bürger und Behörde, sondern oberste Staats-

---

1) Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 786.
2) Forsthoff S. 100.
3) Wolff S. 87 ff.
4) Eyermann-Fröhler § 40 Rdn. 5.

organe oder deren mit eigenen Rechten ausgestattete Teile gegenüber stehen.[1] Kern des hier vorliegenden Streits ist die Auslegung des Wortes "sinngemäß" in Art. 44 II GG. Streitbeteiligte sind der UA, ein in Art. 44 GG mit dem Beweiserhebungsrecht ausgestatteter Teil eines obersten Bundesorgans, nämlich des Bundestages, und ein Bundesminister, der als Teil der Bundesregierung nach Art. 65 S. 2 GG mit dem Recht eigener Ressortleitung ausgestattet ist.[2] Die Voraussetzungen einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit sind somit gegeben, so daß nach § 40 VwGO der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten nicht offen steht.[3]

Der UA kann daher nicht durch Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsklage den Minister zur Aktenherausgabe und Aussagegenehmigung zwingen.[4]

D. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts

Es fragt sich schließlich, ob der UA durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts erreichen kann, daß der Minister die Akten herausgibt und dem Beamten die Aussagegenehmigung erteilt.

Nach Art. 93 I Nr. 1 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Auslegung des GG aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das GG oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Möglicherweise kann auf diesem Wege des sog. Organstreits der UA gegen den Minister das Bundesverfassungsgericht anrufen.

---

1) Eyermann-Fröhler § 40 Rdn. 63; BVerfGE 2, 143.

2) Vgl. im einzelnen unten S. 113 ff., Ausführungen zur Parteifähigkeit von UA und Minister im Organstreit vor dem BVerfG.

3) Düwel S. 201.

4) Auf das umstrittene Problem, ob eine Weigerung nach §§ 96 StPO, 54 StPO/62 BBG einen Verwaltungsakt darstellt, (vgl. Kleinknecht-Müller-Reitberger § 54 Anm. 1 b und § 96 Anm. 4a) braucht nicht eingegangen zu werden, da der Weg zum Verwaltungsgericht hier auf keinen Fall offen steht.

I. Parteifähigkeit im Organstreit

Es ist zunächst zu prüfen, ob der UA als Antragsteller und der Minister als Antragsgegner die Parteifähigkeit für einen solchen Organstreit besitzen. Nach §§ 13 Nr. 5/63 BVerfGG kann Antragsteller oder Antragsgegener einer Organstreitigkeit insbesondere der Bundestag oder die Bundesregierung sein, außerdem ein Teil dieser Organe, sofern er im GG oder in der GO-BT mit eigenen Rechten ausgestattet ist.

1. Der UA ist ein Hilfsorgan des Bundestages, d.h. ein Teil dieses Organs[1] und durch Art. 44 GG mit dem Recht der Untersuchung und Beweiserhebung ausgestattet. Überdies hat er nach §§ 63 II/ 60 II, 2 GO-BT das Recht und die Pflicht, dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen. Der UA genügt daher den Voraussetzungen des § 63 BVerfGG und ist somit im Organstreit parteifähig.[2]

2. Auch die Bundesminister werden in der Literatur weitgehend als Teile eines obersten Verfassungsorgans, der Bundesregierung, angesehen.[3] Da die Bundesminister in Art. 58 S. 1 GG und Art. 65 S. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet sind, genügten sie demnach als eigenberechtigte Teile der Bundesregierung den Voraussetzungen des § 63 BVerfGG für die Parteifähigkeit.

   Teilweise wird aber in der Literatur behauptet, die Bundesminister seien selbst oberste Verfassungsorgane.[4] Daraus könnte man folgern, die einzelnen Bundesminister seien nicht parteifähig nach § 63 BVerfGG, da sie weder mit den dort aufgeführten Bundesorganen identisch noch Teile derselben seien. Abgesehen von der Frage, ob § 63 BVerfGG tatsächlich entgegen dem weiteren Wortlauf des Art. 93 I Nr. 1 GG den Weg zum BVerfGG einschränken darf,[5] würde diese Ansicht verkennen, daß in der Literatur, soweit eine Stellung der Minister als oberste Bundesorgane bejaht wird,

---

1) Vgl. statt aller Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 3.
2) Partsch, Gutachten, S. 143; Halstenberg S. 141.
3) siehe z.B. Claus Arndt AöR 87, 230; Goessl S. 128.
4) Geiger § 63 Anm. 3; Düwel S. 208 Anm. 18.
5) Vgl. Goessl S. 77 ff.; Claus Arndt AöR 87, 227.

dies nur mit der Tendenz geschieht, die Bundesminister seien nicht nur Teile der Bundesregierung.[1] Es wird aber nicht bestritten, daß sie zumindes auch Teile der Bundesregierung sind. Eine andere Auffassung ließe sich auch angesichts der Formulierung des Art. 62 GG nicht halten.

Da der Minister somit auf jeden Fall auch Teil der Bundesregierung ist und in Art. 58 S. 1 GG und Art. 65 S. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet ist, erfüllt er die Voraussetzungen des § 63 BVerfGG. Es kann daher festgestellt werden, daß er die Parteifähigkeit im Organstreit besitzt,[2] ohne daß es notwendig wäre, auf die Einengung des Art. 93 I Nr. 1 GG durch § 63 BVerfGG einzugehen oder den Streit hinsichtlich der Bundesminister und ihrer Stellung als oberste Bundesorgane zu entscheiden.[3]

Sowohl der UA als auch der Minister genügen den Voraussetzungen von Art. 93 I Nr. 1 GG/ §§ 13 Nr. 5, 63 BVerfGG. Sie können daher Antragsteller und Antragsgegner eines Organstreits sein.

II. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen

Nach § 64 BVerfGG wäre ein Antrag des UA im Organstreit zulässig, wenn er geltend machen könnte, durch eine Maßnahme oder ein Unterlassen des Ministers in seinen ihm durch das GG übertragenen Rechten verletzt zu sein. Wollte man § 64 BVerfGG lediglich im strengen Rahmen des Wortlauts von Art. 93 I Nr. 1 GG sehen, so wäre eine Organstreitigkeit weiterhin nur zulässig, wenn ihr Gegenstand eine Auslegung des GG wäre. Ob dies als weitere Voraussetzung aufzustellen ist[4] oder nicht[5], kann für diese Arbeit dahinstehen, wenn Gegenstand des angenommenen Streits zwischen dem UA und dem Minister eine Auslegung des GG ist.

Der UA kann geltend machen, nach Art. 44 GG stehe ihm das Recht zu, Ak-

---

1) So ausdrücklich Geiger Art. 63 Anm. 3.
2) Geiger Art. 63 Anm. 3; Partsch, Gutachten, S. 143; Düwel S. 208; Halstenberg S. 141.
3) Goessl, S. 128.
4) So mit strenger Konsequenz Partsch, Gutachten S. 143.
5) Düwel, S. 209; Halstenberg S. 140 f.; siehe auch BVerfGE 1, 208.

ten herauszuverlangen und Zeugen zu vernehmen. Aus der richtigen Auslegung des Wortes "sinngemäß" in Art. 44 II GG ergebe sich das Recht für ihn, abschließend darüber zu entscheiden, ob der Minister Gründe des Staatswohls glaubhaft gemacht habe, die einer solchen Beweiserhebung entgegenständen. Der UA habe also das Recht, die Gründe des Ministers auf ihre Stichhaltigkeit zu prüfen und könne ihn bei negativer Entscheidung zur unbedingten Aktenherausgabe und Aussagegenehmigung verpflichten. Wenn der Minister dem UA dieses Recht streitig mache und entgegen dem Beschluß des UA die Aktenherausgabe und die Aussagegenehmigung verweigere, so verletze er damit ein dem UA durch das GG gewährtes Recht.

Der UA kann somit die Voraussetzungen des § 64 BVerfGG erfüllen und geltend machen, das Unterlassen des Ministers verletze den Ausschuß in seinen ihm durch das GG übertragenen Rechten. Da überdies Gegenstand des Streits zwischen dem UA und dem Minister die Frage ist, inwieweit Art. 44 II GG die Anwendung der §§ 96 StPO, 54 StPO/62 BBG zuläßt oder modifiziert, ist auch die Voraussetzung des Art. 93 I Nr. 1 GG erfüllt, wonach Gegenstand des Organstreits eine Auslegung des GG sein muß.[1] Es braucht daher auf die oben (S. 115) angeführte Frage des Verhältnisses von Art. 93 I Nr. 1 GG zu § 64 BVerGG nicht eingegangen zu werden.

III. Ergebnis

Ein Antrag des UA an das Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung der Frage, ob der Minister die Aussagegenehmigung erteilen und die Akten herausgeben müsse, ist also nach Art. 93 I Nr. 1 GG/ §§ 13 Nr. 5/63, 64 BVerfGG zulässig. Das Bundesverfassungsgericht wird, wenn der UA es angerufen hat, die oben im zweiten Teil dieser Arbeit bisher angestellten Erwägungen treffen und und gem. § 67 BVerfGG feststellen, daß der Minister gegen Art. 44 II GG verstoße, wenn er die Akten nicht herausgebe und dem Ministerialbeamten die Aussagegenehmigung nicht erteile. Das Bundesverfassungsgericht kann auch

---

1) Hätte der UA dagegen eingeräumt, dem Minister stehe auch ihm gegenüber das endgültige Weigerungsrecht nach § 96, 54 StPO zu, er habe es nur im gegenwärtigen Fall mißbräuchlich ausgeübt, so könnte zweifelhaft sein, ob dies als Streit über die Auslegung des GG anzusehen ist; siehe Partsch, Gutachten, S. 143.

gem. § 35 BVerfGG die Art und Weise der Vollstreckung für den Fall regeln, daß der Minister sich diesem Spruch nicht freiwillig beugt.

E. Zusammenfassung

Als Zusammenfassung der angestellten Prüfung über eine Zwangsmöglichkeit des UA, mit der er gegen den Minister vorgehen könnte, falls dieser sich trotz des entgegenstehenden Beschlusses des UA endgültig weigert, in die Aktenherausgabe und die Aussage des Beamten zu willigen, ist somit folgendes festzustellen:

Der UA hat die Möglichkeit, zu versuchen, einen Regierungsbeschluß zu seinen Gunsten zu erreichen; er hat weiterhin die wohl mehr theorethische Möglichkeit, auf dem Umweg über das Plenum mit einem Regierungssturz zu drohen und kann schließlich versuchen, auf den Minister durch einen Mißbilligungsbeschluß des Plenums politischen Druck auszuüben. Die Fähigkeit, selbst tatsächlichen Zwang auf den Minister auszuüben, falls dieser seiner Genehmigungspflicht nicht nachkommt, hat der UA ebensowenig wie die Möglichkeit einer Verpflichtungsklage vor dem Verwaltungsgericht, jedoch kann er im Wege des Organstreits vor dem Bundesverfassungsgericht sein Recht gegenüber dem Minister durchsetzen.

ZWEITER ABSCHNITT

Das Recht des UA, den Minister bei den UA-Sitzungen auszuschließen

A. Ausschlußmöglichkeit bei der Vernehmung des Beamten

Ein Recht des UA, die Anwesenheit des Ministers bei der Vernehmung des Beamten auszuschließen, folgt möglicherweise aus Art. 44 I, 2 GG, nach dem der UA die Öffentlichkeit ausschließen kann. Nach Art. 43 II GG haben aber Mitglieder der Bundesregierung und ihre Beauftragten Zutritt zu allen Sitzungen der Ausschüsse des Bundestages. Der Minister ist Mitglied der Bundesregierung gem. Art. 62 GG. Aus Art. 43 II GG könnte sich daher ergeben, daß das dem UA in Art. 44 I, 2 GG gewährte Recht zum Ausschluß der Öffentlichkeit den Ausschluß des Ministers nicht mitumfaßt.

I. Bedeutung der Nichtöffentlichkeit

Möglicherweise soll aber das Zutrittsrecht aus Art. 42 II GG nur für öffentliche Sitzungen gelten, so daß es durch Art. 44 I, 2 GG ausgeschlossen wird. Die grundgesetzliche Verbürgung eines Zutrittsrechts der Mitglieder der Bundesregierung zu öffentlichen Sitzungen, zu denen ohnehin jedermann Zutritt hat, erscheint jedoch wenig sinnvoll. Außerdem sind die Sitzungen aller ständigen Bundestagsausschüsse nicht öffentlich (§ 73 I GO-BT); dennoch ist unbestritten, daß sich Art. 43 II GG auf sie bezieht.[1] Art. 43 II GG umfaßt somit auch das Zutrittsrecht zu nichtöffentlichen Ausschußsitzungen, so daß allein aus der Möglichkeit des UA, nach Art. 44 I, 2 GG die Öffentlichkeit auszuschließen, nicht ein Recht des UA gefolgert werden kann, den Zutritt des Ministers während der Vernehmung des Beamten auszuschließen.

---

1) Einh. Meinung: Vgl. statt aller Maunz-Dürig Art. 43 Rdn. 18; v. Mangoldt-Klein Art. 43 Anm. IV 3.

II. UAE als Ausschüsse gem. Art. 43 II GG

Möglicherweise ist aber der UA des Bundestages gar kein Ausschuß des Bundestages i.S. des Art. 43 II GG. Wäre dies der Fall, so wäre ihm gegenüber eine Berufung auf jene Norm ausgeschlossen, und er könnte die Anwesenheit des Ministers bei der Vernehmung des Beamten in gleicher Weise wie die Anwesenheit des allgemeinen Publikums ausschließen.

1. Eine Betrachtung des UA als Ausschuß nach Art. 43 II GG könnte ausgeschlossen sein, falls ein dahingehendes Verfassungsgewohnheitsrecht bestände. Zu dieser Frage besteht aber noch nicht einmal eine einheitliche Praxis des Bundestages, geschweige denn eine Übereinstimmung zwischen allen Beteiligten, wozu auch die Regierungsvertreter gehören würden. Verfassungsgewohnheitsrecht steht also der Stellung des UA als Ausschuß nach Art. 43 II GG nicht entgegen.[1)]

2. Dafür, daß es sich beim UA um einen Ausschuß des Bundestages i.S. des Art. 43 II GG handelt, spricht zunächst Wortlaut und Stellung des Art. 44 GG. Gemäß dieser Norm setzt der Bundestag einen Untersuchungsausschuß ein. Der UA als Kontrollorgan wird also in unmittelbarem Anschluß an die Bestimmung des Art. 43 II GG als Ausschuß des Bundestages bezeichnet.[2)] Wenn dies auch nicht ausschlaggebend ist und weiter untersucht werden muß, ob der UA seinem Wesen nach ein Ausschuß i.S. des Art. 43 II GG ist, so bedürfte es doch gewichtiger Gegengründe, um trotz Wortlaut und Stellung im GG den UA nicht der Regelung des Art. 43 II GG zu unterstellen.

3. Um die Frage klären zu können, ob ein UA seinem Wesen nach als Ausschuß gem. Art. 43 II GG angesprochen werden kann, muß zunächst auf Art. 43 II GG näher eingegangen werden.

---

1) S. Ausarbeitg. der Wissenschaftl. Abtlg. d. DBTags v. 2.8.57; AöR 83, 445. S.a. Partsch, Gutachten S. 150 f.

2) Vg. entspr. den Nds.StGH, Urt. v. 19.12.1957, AöR 83, 432.

a) Möglicherweise besteht der Sinn des Art. 43 II GG lediglich darin, der Bundesregierung die Mitwirkung bei der Gesetzesvorbereitung zu sichern.[1]

aa) Dagegen spricht jedoch die Stellung dieser Vorschrift im GG.[2] Wenn sie ihrem Wesen nach nur auf das Gesetzgebungsverfahren Anwendung finden sollte, so müßte sie im 7. Abschnitt des GG "Gesetzgebung des Bundes", Art. 70 ff. ihren Platz haben.

Auch die allgemeine Formulierung des Art. 43 II GG (alle Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse) verbietet, seinen Sinn nur im Zusammenhang mit einer, wenn auch der Hauptfunktion des Parlaments zu sehen.[3] Neben der Gesetzgebung ist wesentliche Aufgabe des Bundestages die Regierungskontrolle, wie sich auch daraus ergibt, daß die Regierung nach Art. 67 GG vom Vertrauen des Bundestages abhängig ist. Stellung und absolute Fassung des Art. 43 II GG sprechen also dafür, die Tätigkeit des Bundestages und seiner Ausschüsse auf diesem wichtigen Sektor nicht aus dem Anwendungsbereich des Art. 43 II GG auszuklammern. Es erscheint daher verfehlt, als Sinn des Art. 43 II GG nur eine garantierte Mitwirkungsmöglichkeit der Bundesregierung bei der Gesetzesvorbereitung zu sehen.[4]

bb) Möglicherweise könnte aber diese Argumentation, soweit sie auf der allgemeinen und absoluten Fassung des Art. 43 II GG aufbaut, durch den Einwand erschüttert werden, es gebe gewisse Ausschußtätigkeiten, bei denen ein Minister gewiß kein Zutrittsrecht habe, z.B. Richterwahlen.

Es ist allerdings allseits anerkannt, daß zu den Sitzungen des Richterwahlausschusses nach Art. 96 II/95 III GG/ § 5 Richterwahlgesetz nur diejenigen Minister Zutritt haben, die nach Art. 96 II GG als Justiz- bzw. Fachminister Mitglieder des Ausschusses sind. Ein

---

1) Heinemann S. E 59; so auch Auffassung des Nds. Landtages, angeführt im Urt. d. Nds. StGH, AöR 83, S. 426

2) Vgl. Nds.StGH AöR 83, 432.

3) Stellungnahme der wissenschaftl. Abtlg. d. DBTages v. 12. 3. 57, AöR 83, 451.

4) Vgl. Nds.StGH AöR 83, 430 f.

allgemeines Zutrittsrecht der Regierungsvertreter besteht hier nicht.[1)]

Diese Regelung stellt aber keine Ausnahme von Art. 43 II GG dar, welche die allgemeine Gültigkeit dieser Norm in Frage stellen könnte, sondern ist eine Anwendung seines klaren Wortlautes. Das Zutrittsrecht des Art. 43 II GG gilt nämlich nur für die Sitzungen des Bundestages und s e i n e r Ausschüsse. Als "seine" Ausschüsse können nur Ausschüsse angesehen werden, deren Besetzung allein dem Bundestag obliegt.[2)] Der Richterwahlausschuß wird aber nur zur Hälfte vom Bundestag beschickt. Die andere Hälfte der Mitglieder besteht aus den Landesjustiz- bzw. Fachministern (Art. 95 III GG). Der Richterwahlausschuß ist somit ein Gremium, an dessen Besetzung der Bundestag nur mitwirkt,[3)] seine Sitzungen können demnach auch nicht unter die Sitzungen des Bundestages oder s e i n e r Ausschüsse fallen.

Es spricht somit nicht gegen die allgemeine, von der einzelnen Parlamentsfunktion unabhängige Verbürgung eines Zutrittsrechts durch Art. 43 II GG, daß Regierungsvertreter bei der Tätigkeit des Richterwahlausschusses und anderer gemischter Ausschüsse kein Anwesenheitsrecht haben.

cc) Möglicherweise muß der allgemeine, absolut erscheinende Wortlaut des Art. 43 II GG jedoch deshalb einschränkend ausgelegt werden, weil diese Vorschrift des GG weitgehend dem Art. 33 II, 1 WRV entspricht und die WRV über dem Bestreben, im Gegensatz zur Reichsverfassung von 1871 Verbindungen zwischen Regierung und Parlament herzustellen, es unterließ, notwendige Trennungen und Differenzierungen im Verhältnis dieser beiden Gewalten aufrechtzuerhalten.[4)]

---

1) Vgl. statt aller: Maunz-Dürig Art. 43 Rdn. 17 u. 4.

2) Maunz-Dürig Art. 43 Rdn. 17 u. 4; v. Mangoldt-Klein Art. 43 Anm. III 4.

3) V. Mangoldt-Klein (Art. 40 Anm. III 1e) behauptet gleiches vom Wahlmännerausschuß nach Art. 94 I, 2 GG/§ 6 BVerfGG/§ 66 GO-BT. Dieser Ausschuß wird jedoch nach § 6 BVerfGG nur vom BTag beschickt. Seine Stellung ist daher vom Richterwahlausschuß sehr verschieden; vgl. Maunz-Sigloch u. a. § 5 Rdn. 7. Dies verkennt auch Eschenburg, Staat u. Gesellschaft S. 553.

4) so Partsch, Anmerkg. z. Nds. StGH, AöR 83, 469.

Eine solche Argumentation, die zwar hinsichtlich der Betrachtung der WRV zutreffen mag, verkennt aber, daß es erst das GG war, welches für das Zutrittsrecht der Regierungsvertreter die heutige allgemeine und absolute Formulierung prägte. Während Art. 33 II, 1 WRV vom Zutrittsrecht zu "den" Reichtags- und Ausschußsitzungen sprach, gewährt Art. 43 II GG den Regierungsvertretern das Zutrittsrecht zu "allen" Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse. Es ist daher im Vergleich zur Weimarer Regelung eher eine erweiternde als einschränkende Regelung geboten.

Auch historische Bedenken hindern also nicht, aus der allgemeinen Fassung des Art. 43 II GG dessen allgemeinen Anwendungsbereich zu folgern.

dd) Als Sinn des Art. 43 II GG muß daher die allgemeine Anwesenheits- und Äußerungsmöglichkeit der Regierungsvertreter bei allen Sitzungen des Bundestags und seiner Ausschüsse angesehen werden, ohne daß nach der generellen Ausschußfunktion als gesetzesvorbereitend oder regierungskontrollierend eine Unterscheidung zu treffen wäre.[1] Art. 43 II GG soll die Isolierung des Parlaments gegenüber der Regierung, die eine Folge der organisatorischen Gewaltenteilung sein könnte, verhindern und ist insofern ein Korrelat zu Art. 43 I GG, welcher diese Aufgabe in entgegengesetzter Richtung wahrnimmt.[2]

b) Es fragt sich nun, ob der UA seinem Sinn und Wesen nach der festgestellten Funktion des Art. 43 II GG unterfällt.[3]

Der UA wird allein vom Bundestag beschickt (Art. 44 I, 1 GG / § 63 GO-BT). Er muß daher als Ausschuß "des Bundestages" angesehen werden und kann nicht mit gemischten Ausschüssen wie dem Richterwahlenausschuß verglichen werden (S.o. S. 120 f.). Die Berufung eines UA auf die Praxis der Richterwahlausschüsse würde also kein Argument dafür darstellen, den UA der Regelung des Art. 43 II GG nicht zu unterstellen.

---

1) Maunz-Dürig Art. 43 Rdn. 18.
2) Ders. Rdn. 18; Nds.StGH AöR 83, 429 ff.
3) Dies leugnen Partsch (AöR 83, 429) Ehmke Referat S. E 50.

Auch die Tatsache, daß der UA weitgehend ein Kontrollorgan des Parlaments gegen die Exekutive ist, steht dem Eingreifen des Art. 43 II GG nicht entgegen. Nach dem oben Gesagten (S. 120, 122) soll Art. 43 II GG das Parlament und seine Ausschüsse auch in ihrer Kontrollfunktion betreffen.

Die Besonderheit des UA als Ausschuß, dessen Grundlage nicht erst die GO-BT, sondern das GG selbst ist, kann ihn ebenfalls der Regelung des Art. 43 II GG nicht entziehen.[1] Die Ausschüsse nach Art. 45 und 45 a GG beruhen ebenso direkt auf dem GG; dennoch ist es unbestritten, daß bei ihnen ein Zutrittsrecht der Regierungsvertreter gegeben und notwendig ist.[2]

Auch die Sonderstellung des parlamentarischen Untersuchungsrechts als Minderheitenrecht steht einer Teilnahme von Regierungsvertretern an den Sitzungen des UA nicht entgegen. Dasselbe gilt nach dem oben Gesagten (S. 118 f.) dafür, daß die Verhandlungen des UA in den generell öffentlichen Teil der Beweisaufnahme und den nichtöffentlichen Teil der Beratung aufgespalten sind. Alle diese Merkmale unterscheiden den UA zwar von anderen Parlamentsausschüssen, stehen jedoch der Anwendbarkeit von Art. 43 II GG nicht entgegen.

Der letzte und wesentliche Unterschied der UAe von anderen Ausschüssen ist das Beweiserhebungsrecht nach Art. 44 I, II, 1 GG. Es versetzt den UA in die Lage, mit Methoden zu arbeiten, die weder dem Bundestagsplenum noch anderen Ausschüssen zur Verfügung stehen.[3] Die Beweiserhebungsmöglichkeit als solche wird jedoch dem UA durch das generelle Anwesenheitsrecht von Regierungsvertretern nicht beschnitten. Der UA kann unabhängig davon alle Akten einsehen und Zeugen vernehmen, wie es ihm nach Zweck und Verlauf der Untersuchung erforderlich scheint. Die Tatsache, daß die Beweiserhebung häufig exekutivfeindliche Tendenz verfolgen, entspricht dem Wesen des UA als Kontrollorgan des Bundestages gegenüber der Exekutive. Diese Tendenz gleicht der im Plenum, wenn dieses regierungskontrollierend tätig wird.[4] Auch sie rechtfertigt nicht, den UA entgegen seiner

---

1) Entspr. aber die Ansicht des Nds. Landtages, siehe Nds. StGH AöR 83, 426.
2) Nds. StGH AöR 83, 431.
3) Partsch, AöR 83, 468.
4) Vgl. Nds. StGH AöR 83, 433.

Bezeichnung als Ausschuß des Bundestages, entgegen der Stellung des Art. 44 GG in der Verfassung und trotz der bewußt weiten Fassung des Art. 43 II GG dessen Anwendungsbereich nicht zu unterstellen.[1)]

Der UA muß daher trotz seiner Stellung als "Ausschuß sui generis" als Ausschuß des Bundestages i.S. des Art. 43 II GG angesehen werden.[2)]

III. Ausnahme von Art. 43 II GG

Möglicherweise muß trotz der generellen Regelung des Art. 43 II GG, die auch für den UA gilt, im anfangs (S. 76) vorausgesetzten Fall, nach dem der Minister selbst Untersuchungsbetroffener ist, eine Ausnahme gemacht werden, die es dem UA ermöglicht, die Anwesenheit des Fachministers bei der Vernehmung des Beamten auszuschließen.

1. Eine Ausnahme könnte man möglicherweise damit rechtfertigen, daß auf Beweiserhebungen des UA nach Art. 44 II GG die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung finden und nach § 58 StPo Zeugen einzeln und in Abwesenheit der später zu hörenden Zeugen zu vernehmen sind. Danach könnte sich ein Regierungsvertreter möglicherweise dann nicht auf sein Anwesenheitsrecht nach Art. 43 II GG berufen, wenn er selbst zu den künftig zu vernehmenden Zeugen des UA gehörte.[3)] Der UA könnte jedoch, wenn er beabsichtigte, auch den Minister selbst zu vernehmen, dessen

---

1) Wenn Partsch (AöR 83, 468) annimmt, die Eigenarten eines UA ermöglichten es, durch eine parlamentarische GO die UAe aus Art. 43 II GG auszuklammern, so braucht darauf nicht näher eingegangen werden, als es bereits geschehen ist.
Die GO-BT reiht die UAe in die BTagsausschüsse nach §§ 62 ff GO-BT ein. Spezielle Bestimmungen für das Verfahren vor UAen des BTages, auf die § 63 II GO-BT Bezug nimmt, sind noch nicht erlassen. Auch die GO-BT geht also davon aus, daß UAe generell dem Art. 43 II GG unterstehen.

2) siehe Maunz-Dürig Art. 43 Rdn. 18.

3) Partsch, Gutachten S. 151; Stellungnahme der wissenschaftl. Abtlg. d. DBTages AöR 83, 453.

Vernehmung an den Anfang seiner Sitzung legen, so daß der Vorschrift des § 58 StPO auf jeden Fall genügt wäre. Aus ihr kann daher eine Ausnahme zu Art. 43 II GG nicht folgen.

2. Möglicherweise kann sich der Minister aber deswegen nicht auf das Recht nach Art. 43 II GG berufen, weil der Beamte als sein Untergebener in seiner Gegenwart gehemmt sein wird, Aussagen zu machen, die ihm irgendwie unkorrektes Verhalten bescheinigen. Die Gefährdung des Untersuchungserfolges, die eine Anwesenheit des Vorgesetzten des aussagenden Beamten darstellt, könnte ergeben, daß das generelle Recht aus Art. 43 II GG in einem solchen Einzelfall hinter dem ordnungsgemäßen Funktionieren des in Art. 44 GG verbürgten parlamentarischen Untersuchungsrechts zurückstehen muß.

a) Eine solche Argumentation könnte sich möglicherweise auf § 247 I, 1 StPO stützen. Diese Norm, die als strafprozessuale Vorschrift nach Art. 44 II GG auf die Beweiserhebungen des UA sinngemäß Anwendung finden könnte, bestimmt, daß das Strafgericht den Angeklagten aus dem Sitzungszimmer während einer Zeugenvernehmung abtreten lassen kann, wenn zu befürchten ist, daß ein Zeuge oder Mitangeklagter in Gegenwart des Angeklagten die Wahrheit nicht sagen werde.

Eine Anwendung des § 247 I, 1 StPO im parlamentarischen Untersuchungsverfahren könnte nur dann sinngemäß sein, wenn auch hier einer der Beteiligten wie im Strafverfahren die Stellung eines Angeklagten einnähme. Dies wird zwar hinsichtlich der vom Gegenstand einer Skandalenquete Betroffenen häufig angenommen, [1] aber nur für das Gebiet des Eides- und Aussagezwangs. Hier mögen in der Tat rechtsstaatliche Gesichtspunkte dafür sprechen, den "Betroffenen" gleich einem Angeklagten davon freizustellen, sich unter Eid stehend selbst belasten zu müssen. [2] Es ist aber unbestritten, daß generell dem UA gegenüber alle Beteiligten die Stellung von Zeugen haben, so daß dem UA jene Befugnisse nicht zustehen, die aus der typisch strafge-

---

1) Vgl. etwa Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 54.
2) Ebenda.

richtlichen Situation zwischen Gericht und Angeklagtem erwachsen.[1] Von dieser Situation geht § 247 I, 1 StPO aber aus, wenn er das Gericht ermächtigt, das strafprozessuale Prinzip der Parteiöffentlichkeit teilweise zu durchbrechen. Eine Anwendung des § 247 StPO für das Verfahren vor dem UA wäre deshalb nicht sinngemäß nach Art. 44 II GG.[2]

Ein Ausschluß des Ministers könnte sich daher nicht auf Art. 44 II GG / 247 I, 1 StPO stützen, ohne daß auf seine Eigenschaft als möglicherweise "Betroffener" eingegangen werden müßte.

Andererseits verhindert die Argumentation der vorangehenden Absätze, gerade in Situationen wie der des vorausgesetzten Sachverhalts das Teilnahmerecht eines möglicherweise betroffenen Regierungsvertreters über die Regel des Art. 43 II GG hinaus aus dem strafprozessualen Prinzip der Parteiöffentlichkeit zu rechtfertigen.[3] Wer die Parteiöffentlichkeit des Strafprozesses zugunsten eines Betroffenen als quasi-Angeklagten anführt, muß auch ihre Ausnahme in § 247 I, 1 StPO beachten.

Da somit weder das strafprozessuale Prinzip der Parteiöffentlichkeit für noch der § 247 StPO gegen ein Anwesenheitsrecht des Ministers spricht, kann aus Art. 44 II GG in Verbindung mit strafprozessualen Gedanken für die Vernehmung des Beamten keine Modifikation des Zutrittsrechts nach Art. 43 II GG geschlossen werden.

b) Das Problem, inwieweit sich die Möglichkeit des Ministers, durch seine Anwesenheit die Aussage des Beamten zu beeinflussen, auf sein Zutrittsrecht aus Art. 43 II GG auswirkt, kann somit lediglich aus dem Verhältnis von Art. 43 II GG zu Art. 44 GG selbst gelöst werden. Es fragt sich, ob die Gefahr einer Beeinflussung des Beamten einen Eingriff in den Kern des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens darstellen würde. Wäre dies der Fall, so könnte bei der Kollision vom Zutrittsrecht der Regierungsvertreter mit dem Untersuchungsrecht des Bun-

---

1) So kann der UA z.B. keine U-Haft nach § 112 StPO verhängen, keine körperliche Untersuchung gem. § 81 a StPO vornehmen und auch niemanden der Beteiligten nach § 231 StPO in Gewahrsam halten; vgl. v.Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 5 b.

2) Eine Anwendung des § 247 I, 1 StPO zu Ungunsten eines "Betroffenen" ist auch in der Literatur, soweit ersichtlich, niemals erwogen worden.

3) So aber Nds. StGH, AöR 83, 434.

destages eine Berufung des Ministers auf die Position des Art. 43 II GG einen Rechtsmißbrauch darstellen. Ein Mißbrauch des Rechts aus Art. 43 II GG würde einen Verfassungsverstoß bedeuten[1] und möglicherweise den UA berechtigen, trotz Art. 43 II GG den Minister auszuschließen.

aa) Wenn von der Gefahr gesprochen wird, daß der Beamte auf Grund irgendeiner Beeinflussung vor dem UA unrichtig aussagt, so muß neben der Möglichkeit, die Gefahr einer unrichtigen Aussage im Widerspruch zu einer Regel des GG zu beseitigen, nach weiteren Wegen gesucht werden, eine korrekte Aussage sicherzustellen. Nach Art. 44 II GG / § 59 StPO kann möglicherweise der UA den Beamten auf seine Aussage vereidigen. Wenn dies dem UA möglich sein sollte, so hätte er damit die weitgehende Gewißheit, daß der Beamte unabhängig von einer Anwesenheit seines Vorgesetzten lieber die Wahrheit sagen wird als einen Meineid zu begehen.

Es ist unstreitig, daß dem UA auf Grund des Art. 44 II GG das allgemeine Recht der Vereidigung von Zeugen zusteht.[2] Es fragt sich, ob für den Beamten ein Hinderungsgrund hinsichtlich seiner Vereidigung vorliegt.

Die bloße Beamtenqualität des hier in Frage stehenden Zeugen hindert seine Vereidungung nicht, denn nachdem der Minister ihm nach §§ 54 StPO/62 BBG die Aussagegenehmigung erteilt hat, führt seine Eigenschaft als Ministerialbeamter nicht zu einer Sonderbehandlung im Vergleich zu anderen Zeugen.

Auch der Umstand, daß der Beamte Aussagen machen soll, die das Verhalten seines Vorgesetzten betreffen, kann seine Vereidigung nicht hindern. Ein Vereidigungsverbot wäre nur anzunehmen, wenn der Beamte im Verlauf der Vernehmung eine Täterschaft, Teilnahme oder Begünstigung einer strafbaren Handlung zugeben müßte (§ 60 Nr. 3 StPO), wobei z.T. angenommen wird, im Verfahren vor dem UA müsse die Gefahr disziplinarischer Bestrafung den Voraussetzungen des § 60 Nr. 3 StPo gleichgestellt werden.[3]

---

1) Maunz-Dürig, Art. 43 Rdn. 24; v. Mangoldt-Klein, Art. 43 Anm. IV 4.

2) Statt aller Partsch, Gutachten S. 97. Streitig ist, inwieweit der UA vereidigen muß, doch dies berührt das behandelte Problem nicht.

3) Jordan, S. 85; nicht ganz so weitgehend BGHSt in NJW 1960, 1960.

Das berechtigte Anliegen, einen Gewissenskonflikt des zu Vereidigenden zu vermeiden, darf aber nicht zur Ansicht führen, daß von Beeidigung immer dann abzusehen sei, wenn durch die Aussage der Unwille eines Vorgesetzten des zu Vereidigenden verursacht werden könnte. Als Betroffener[1] und damit dem Vereidigungsverbot unterfallend könnte der Beamte somit nur gewertet werden, wenn sich die Untersuchung auf sein eigenes Verhalten beziehen würde, nicht dann, wie im angenommenen Fall, ein Verhalten seines Vorgesetzten in Frage steht.

Es steht somit kein Grund entgegen, den Beamten bei seiner Vernehmung zu vereidigen. Der UA hat damit die Möglichkeit, trotz der Anwesenheit des Ministers den Untersuchungsauftrag durchzuführen, da anzunehmen ist, daß der vereidigte Beamte auch in dessen Gegenwart die Wahrheit sagen wird.

bb) Wenn der Minister auf seinem Recht aus Art. 43 II GG besteht und bei der Vernehmung des Beamten anwensend sein will, so kann dies also nicht als mißbräuchlicher Eingriff in den Kern des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens angesehen werden. Es muß im Gegenteil bedacht werden, daß der Minister nach Art. 65 S. 2 GG für die Vorgänge in seinem Ministerium verantwortlich ist.[2] Dies gibt ihm jenseits der formellen Rechtsstellung des Art. 43 II GG ein materiell berechtigtes Interesse, bei Beweiserhebungen anwesend zu sein, die das Bild des Ausschusses von der Arbeit im Ministerium möglicherweise entscheidend prägen.[3] Nur so ist es dem Minister möglich, falschen Eindrücken rechtzeitig entgegenzutreten und Gegenbeweise und Entlastungsmaterial herbeizuschaffen.

---

1) Hierzu s.o. S. 135 f.; Maunz-Dürig Art. 44, Rdn. 54.

2) Ob die Verantwortlichkeit des Ministers nur gegenüber dem Bundeskanzler besteht (so z.B. Maunz-Dürig Art. 65 Rdn. 4) oder auch gegenüber dem BTag (so z.B. v.Mangoldt-Klein Art. 65 IV 4) kann hier dahinstehen.

3) Vgl. Partsch AöR 83, S. 466.

IV. Ergebnis

Der Ua als Ausschuß des Bundestages nach Art. 43 II GG kann also weder auf Grund des Ausschlusses der Öffentlichkeit bei der Vernehmung des Beamten noch auf Grund sinngemäßer Anwendung strafprozessualer Gedanken die Gegenwart des Ministers ausschließen. Die Anwesenheit des Ministers kann auch nicht als Eingriff in den Kern des parlamentarischen Untersuchungsrechts und damit als Rechtsmißbrauch bezeichnet werden; vielmehr erscheint sie als Ausfluß der Ministerverantwortlichkeit gerechtfertigt. Dem UA ist daher keine Möglichkeit gegeben, die Anwesenheit des Ministers bei der Vernehmung des Ministerialbeamten auszuschließen.

B. Ausschlußmöglichkeit bei der Schlußberatung

Möglicherweise kann der UA aber dann verlangen, völlig unter sich und unter Ausschluß des Ministers zu verhandeln, wenn es um die Beratung über das Ergebnis der Untersuchung und die Redaktion des Berichts geht, den der UA dem Plenum vorzulegen gedenkt. Es fragt sich, woraus ein solcher Ausschluß gerechtfertigt werden könnte, da doch der UA ein Ausschuß des Bundestages nach Art. 43 II GG ist und daher dem generellen Zutrittsrecht der Regierungsvertreter unterliegt.

I. Bedeutung der Nichtöffentlichkeit

Gem. §§ 63/73 I GO-BT sind die Beratungen des UA nicht öffentlich. Daß die Berufung auf die Nichtöffentlichkeit allein jedoch keinen Ausschluß von Regierungsvertretern rechtfertigt, ist schon oben (S. 118) festgestellt worden.

II. Verfassungsgewohnheitsrecht

Verfassungsgewohnheitsrecht, welches bei Beratungen der UAe Regierungsvertreter ausschlösse, gibt es nicht.[1] Einzelne Parlamentsvertreter haben das Anwesenheitsrecht der Regierungsvertreter immer wieder bestritten, Regierungsvertreter haben darauf bestanden; eine einhellige Meinung der Beteiligten besteht somit in der Praxis nicht.[4] Eine Lösung der Frage kann daher nur aus Wortlaut und Sinn des GG selbst erwachsen.

III. Schlußberatung als Sitzung gem. Art. 43 II GG

Nach Art. 43 II GG besteht das Zutrittsrecht der Regierungsvertrater zu allen Sitzungen der Bundestagsausschüsse. Möglicherweise stellt die Beratung des UA über das Untersuchungsergebnis und den Bericht an das Plenum im Gegensatz zur Phase der Beweiserhebung keine "Sitzung" dar.[3]

Dafür könnte sprechen, daß jene Beratung weitgehend innerparlamentarische Bedeutung hat. Im Gegensatz zur Beweisaufnahme greift der UA bei seiner Beratung nicht in den Rechtskreis Dritter ein; er klärt vielmehr nur, welche Bedeutung für den Untersuchungsauftrag die erhobenen Beweise haben und einigt sich über ihre Wertung, soweit diese Gegenstand des Untersuchungsberichts sein soll.

Aber auch die Beratungen der ständigen Bundestagsausschüsse greifen nicht unmittelbar in den Rechtskreis Dritter ein. Das gleiche würde für die Verhandlungen eines UA gelten, dessen Zweck eine Gesetzgebungsenquete wäre. In diesen Fällen aber haben Regierungsvertreter unbestritten das Zutrittsrecht nach Art. 43 II GG. Die Verhandlungen der ständigen Ausschüsse, die Beratungen eines UA anläßlich einer Gesetzgebungsenquete und jene eines UA anläßlich einer Mißstandsuntersuchung wie der hier angenommenen haben gemeinsam, daß ein Gremium von Abgeordneten darüber berät, auf Grund welcher Tatsachen dem Plenum welche Beschlußfassung vorzuschlagen sei. Es erscheint

---

1) S. Ausarbeitg. der Wissenschaftl. Abtlg. d. DBTags AöR 83, 445.
2) Vgl. Die Nachweise bei Partsch, Gutachten S. 159.
3) P.u.R. Groß, JR 63, 336; ebenso Stellungnahme der Wissenschaftl. Abtlg. d. DBTages Aör 83, S. 453.

gekünstelt und mit dem Wortsinn des inhaltlich völlig unvorbelasteten Wortes "Sitzung" unvereinbar, die Beratung gerade eines UA mit Kontrollfunktion nicht als Sitzung bezeichnen zu wollen.[1)]

Auch die Beratung des UA über das Ergebnis der Untersuchung und die Redaktion des Berichts muß daher als Sitzung eines Ausschusses des Bundestages und damit zunächst der Regelung des Art. 43 II GG unterfallend angesehen werden.

IV. Ausnahme von Art. 43 II GG

Es fragt sich aber, ob es das Wesen einer reinen Beratungssitzung eines UA, in der Beweisergebnisse gewürdigt und der Untersuchungsbericht an das Plenum besprochen werden sollen, verlangt, eine Ausnahme von der Regel des Art. 43 II GG zu machen, was zum gleichen Ergebnis führen würde wie der Ausschluß dieser Beratung aus dem Begriff der Sitzung.

1. Man könnte versucht sein, eine solche Ausnahmemöglichkeit von vornherein mit dem Argument auszuschließen, daß die Fassung des Art. 43 II GG generell sei und keine Ausnahmen zulasse.[2)] Dagegen muß aber gesagt werden, daß sowohl das Zutrittsrecht der Regierungsvertreter als auch das Untersuchungsrecht des Bundestages Institutionen von Verfassungsrang sind. Sollte es dem Sinn einer Beratungssitzung eines UA völlig widersprechen, diese unter Art. 43 II GG fallen zu lassen und sollte es die Funktionsfähigkeit eines UA zwingend erfordern, daß er seine Beratungen in Abwesenheit von Regierungsvertretern durchführen kann, so könnte sich eine Ausnahme von Art. 43 II GG trotz dessen genereller Fassung rechtfertigen.[3)]

---

1) Partsch AöR 83, 469. Auch P.u.R.Groß (JR 63, S. 336) gestehen trotz anderer Ansicht ein, daß die Wortinterpretation aus dem Begriff "Sitzung" das von ihnen erstrebte Ergebnis nicht allein zu tragen vermag.

2) Z.B. Maunz-Dürig Art. 44 Rdn. 18; vgl. auch die Argumente oben S.

3) Vgl. ähnl. Gedanken des Rechtsausschusses d.DBTages zum Wahlprüfungsausschuß, AöR 83, 450.

2. Das Wesen der abschließenden Beratung eines UA, der eine Mißstandsenquete durchführt, hat eine gewisse Verwandtschaft mit der richterlichen Urteilsberatung. Es wird nicht verkannt, daß der UA kein Gericht ist und sein Zweck nicht dahin geht, ein Urteil zu fällen, sondern Beschlüsse des Parlaments vorzubereiten.[1] Doch andererseits steht fest, daß die richterliche Urteilsberatung nicht möglich ist ohne vorhergehende Beratung und Würdigung der festgestellten Tatsachen, das Gericht also insofern während eines Teils seiner Urteilsberatung eine Funktion wahrnimmt, die der beweiswürdigenden des UA in seiner Beratungssitzung entspricht. Außerdem ist die Aufgabe des UA nicht darauf beschränkt, Tatsachen festzustellen und zu würdigen; er kann vielmehr in seinem Untersuchungsbericht dem Plenum empfehlen, bestimmte Maßnahmen zu treffen §§ 63 II/60 II, 2 GO-BT). Hinsichtlich der Auswahl der einzelnen zu empfehlenden Maßnahmen ähnelt die Aufgabe des UA der Urteilsfindung eines Gerichts, wenn auch das Gericht von rechtlichen, der UA von politischen Gesichtspunkten ausgeht, das Gericht eine endgültige, der UA aber nur eine empfehlende Regelung trifft. Beiden Fällen ist jedoch gemeinsam, daß ein mehrköpfiges Gremium einen tatsächlichen Lebensvorgang unter gewisse Wertmaßstäbe subsumiert und daraus einen Schluß zieht.

a) Diese Parallelität rechtfertigt es, zu fragen, ob für die Beratung des UA auch der Gedanke des § 193 GVG angewandt werden muß, nach dem bei der gerichtlichen Urteilsberatung nur die zur Entscheidung berufenen Richter zugegen sein dürfen. Einer direkten Anwendung dieser Vorschrift nach Art. 44 II GG[2] steht ihre Stellung im GVG nicht entgegen, denn zu den Vorschriften über den Strafprozeß gehört nicht nur die StPO, sondern auch das GVG.[3] Jedoch bestimmt Art. 44 II GG die Anwendbarkeit dieser Vorschriften für die Beweiserhebung, und der Begriff der Beweiserhebung kann nicht soweit ausgedehnt werden, daß die Schlußberatung des UA noch unter ihn zu rechnen ist.

---

1) V. Mangoldt-Klein Art. 44 Anm. III 3 b; Zum Unterschied von Beratungen des UA zu denen eines Gerichts siehe auch Adolft Arndt DRZ 64, 291.

2) So Partsch AöR 83, 150.

3) Anders war die Regelung unter der WRV, die in Art. 34 III von der sinngemäßen Anwendung der StPO sprach.

b) Der Gedanke des § 193 GVG, der darauf ausgeht, den Spruchkörper bei der endgültigen Würdigung und Entscheidung jeglicher Beeinflussung zu entziehen, hat aber auch für die Schlußberatung des UA Bedeutung. Das soll am Beispiel des angenommenen Sachverhalts verdeutlicht werden.

aa) Wenn der Minister bei der Schlußberatung anwesend ist, werden die Ausschußmitglieder, die der Regierungspartei angehören, große Hemmungen haben, etwas dem Minister Nachteiliges zu beschließen. Es muß bedacht werden, daß ein Minister eine mächtige Stellung in der Parteiorganisation einnimmt und einem Abgeordneten seiner Partei, der sich gegen ihn gestellt hat, außerordentlich schaden kann. Die Ausschußmitglieder der Regierungspartei werden darum kaum wagen, aus den Beweiserhebungen Schlüsse zu ziehen, die dem Minister nachteilig wären und sich scheuen, entsprechende Sanktionen zu empfehlen, wenn ein Regierungsvertreter, vor allem der betroffene Minister anwesend ist. Der gesamte Zweck der Untersuchung wäre somit in Frage gestellt, wenn dem Großteil der Ausschußmitglieder durch eine Anwesenheit des Ministers die Unabhängigkeit praktisch genommen wäre.[1)]

Diese starke Gefahr einer Funktionsbeeinträchtigung des Untersuchungsverfahrens bei Anwesenheit von Regierungsvertretern spricht dafür, aus dem Wesen des parlamentarischen Untersuchungsrechts, das in Art. 44 GG verbürgt ist, zu folgern, daß die Beratungssitzungen eines UA entsprechend dem Gedanken des § 193 GVG geheim sein müssen. Das Ergebnis wäre eine geringfügige Ausnahme von der Regel des Art. 43 II GG, die dieser Vorschrift in ihrem Kern unangetastet lassen würde und sich aus dem Spannungsverhältnis von Art. 43 II GG und Art. 44 GG ergäbe.

bb) Es fragt sich auch, was denn die Funktion einer Anwesenheit des Ministers bei der Abschlußberatung des UA sein sollte. Art. 43 II, 2 GG will den Regierungsmitgliedern eine beratende Stimme in jedem parlamentarischen Gremium gewähren.[2)] Hätte im ange-

---

1) Heydebreck S. E 76; P. u. R. Groß JR 1963, S. 336.

2) Maunz-Dürig Art. 43 Rdn. 20; v. Mangoldt-Klein Art. 43 Anm. IV e.

nommenen Fall jedoch der Minister, gegen den die Untersuchung weitgehend gerichtet ist,[1] eine beratende Stimme bei der Abfassung des Schlußberichts, so könnte man das Ergebnis, überspitzt und auf die Gerichtssphäre übertragen, so formulieren: Dies käme einer Situation gleich, in der ein Angeklagter mit beratender Stimme an der Konzeption seines Urteilsentwurfs mitwirkte. Wenn dieser Vergleich auch - wie jeder Vergleich - hinkt,[2] so macht er doch deutlich, daß es dem Wesen jeglicher Kontrolle widerspricht, wenn der Kontrollierte (wenn auch nur mit beratender Stimme) bei der Entscheidung über das Kontrollergebnis und die sich daraus ergebenden gegen ihn zu ziehenden Folgerungen beteiligt ist.

Wenn dagegen eingewandt wird, der Ausschußbericht verliere an Glaubwürdigkeit, wenn nicht auch der betroffene Minister auf ihn Einfluß genommen habe,[3] so muß dem entgegengehalten werden, daß durch die Zusammensetzung des UA nach dem Stärkeverhältnis der Bundestagsfraktionen die Gewähr dafür gegeben ist, daß eine regierungsfeindliche Minderheit den Bericht nicht unsachlich gestalten kann. Wenn der Minister glaubt, eine bestimmte Beweiserhebung belaste ihn zu Unrecht, so kann er dies bei der Beweiserhebungssitzung vortragen, zu der er ein Zutrittsrecht hat (s. o. S. 129). Glaubt er aber, der Ausschuß habe die Beweise falsch gewürdigt und dem Bundestag falsche Sanktionen vorgeschlagen, so kann er dies im Plenum vortragen.[4] Mit beratender Stimme jedoch auf die Redaktion des Untersuchungsberichts einwirken zu können, gäbe dem Minister eine Stellung, die mit seiner Eigenschaft als Untersuchungsbetroffener nicht vereinbar wäre.[5]

---

1) Dem stünde es nicht entgegen, wenn der Untersuchungsauftrag im Sinne einer generellen Mißstandsenquete formuliert wäre. Es ist bei Mißstandsuntersuchungen häufig, daß der personelle Bezug durch einen sachbezogenen Untersuchungsauftrag verdeckt wird; s. Partsch, Gutachten, S. 112.

2) Auf die Unterschiede zwischen Schlußbericht und strafgerichtlichem Urteil ist oben (S. 132) eingegangen worden.

3) Nds. StGH AöR 83, 435.

4) Vgl. Partsch AöR 83, 466.

5) Vgl. Nds. StGH AöR 83, 439 f., wo entsprechende Überlegungen für die Beteiligung des Innenministers beim Wahlprüfungsausschuß angestellt werden.

3. Das gerichtsähnliche Wesen einer Beratungssitzung eines parlamentarischen UA, die zum Funktionieren des Untersuchungsrechts notwendige Wahrung der Unabhängigkeit aller Ausschußmitglieder und die Stellung der Regierungsvertreter als möglicherweise Betroffene, die es ausschließt, ihnen in dieser Verfahrensphase eine beratende Stimme zuzubilligen, zwingt dazu, über den engen Wortlaut des Art. 44 II GG hinaus den Gedanken des § 193 GVG auf die Beratungs- und Redaktionssitzung eines UA anzuwenden. Diese Sitzung ist somit nicht nur nach § 73 I GO-BT nichtöffentlich, sondern geheim in dem Sinne, daß nur die Ausschußmitglieder an ihr teilnehmen dürfen.[1)]

   Das Ergebnis ist eine geringfügige Ausnahme zu Art. 43 II GG, die trotz dessen genereller Fassung ihre Rechtfertigung darin findet, daß sie vom Wesen eines funktionsfähigen parlamentarischen Untersuchungsrechts, wie es in Art. 44 GG verbürgt ist, zwingend erfordert wird.[2)]

V. Ergebnis

Der Minister kann sich daher nicht auf Art. 43 II GG berufen, wenn der UA in Verhandlungen eintritt, welche die Beratung über das Ergebnis der Untersuchung und die Redaktion des Berichts betreffen. Bei jenen Verhandlungen kann also der UA die Anwesenheit des Ministers ausschließen.

---

1) Im Ergebnis ebenso: Partsch, AöR 83, 468; P.u.R. Groß JR 63, 336, Heinemann S. E 58; Heydebreck S. E 76.

2) Siehe auch die Beschlußfassung des 45. DJT Nr. 10 Abs. 2 S. 1, in: Verhandlungen des 45. DJT II, S. E 173.

DRITTER TEIL

Schlußbetrachtung

Es ist im vorangegangenen Teil versucht worden, einige besonders umkämpfte Probleme des Rechts der UAe unter Abwägung aller bisher vorgetragenen Argumente zu lösen. Das Ergebnis dieser Untersuchung hat gezeigt, daß die rechtliche Stellung der parlamentarischen UAe gegenüber der Regierung nicht so schwach ist, wie sie Vertreter der Exekutive bisweilen darzustellen lieben. Dennoch ist dem 45. Deutschen Juristentag darin zu folgen, daß auf dem Gebiet der Machtbefugnisse der UAe gegenüber der Exekutive wegen deren Umstrittenheit eine gesetzliche Klärung not tut. Wenn diese gesetzliche Klärung nicht bei bloßer Detailregelung des geltenden Untersuchungsrechts stecken bliebe, sondern das gesamte Untersuchungs- und Informationsrecht des Parlaments im Sinne der oben im ersten Teil dieser Arbeit vorgeschlagenen Reform neu regelte, wäre endlich ein Zustand erreicht, der die Exekutivabhängigkeit des Parlaments auf dem Gebiet der Kontrolle und Information so weit als möglich beenden würde. Es bleibt zu hoffen, daß die Verfassungsgesetzgeber in Bund und Ländern den Mut aufbringen, auf diesem Gebiet in der vorgeschlagenen Weise die Übermacht der Exekutive und die Ohnmacht der Parlamente zu beenden, damit die Demokratie gestärkt werde und das Gewaltengefüge, welches sich seit der Entstehung des GG ständig zu Ungunsten der Volksvertretung verschoben hat, wieder ins recht Lot komme.

Lebenslauf

Am 1.11.1943 wurde ich als Sohn des Studienrats Dr. Vinzenz Schnabel und der Studienassessorin Dr. Jolande Schnabel, geb. Leonhardt, in Beuthen (Oberschlesien) geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Nach der Flucht aus Oberschlesien ließ sich meine Familie 1951 in Hamburg nieder. Dort bestand ich am 19.2.1962 am neusprachlich-naturwissenschaftlichen Gymnasium in Hamburg-Poppenbüttel das Abitur.

Die ersten 4 Semester meines Studiums belegte ich ab Sommersemester 1962 an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg. Das Sommersemester 1964 und das Wintersemester 1964/65 verbrachte ich an der Universität Tübingen. Im Sommersemester 1965 kehrte ich zur Universität Hamburg zurück und bestand am 18.7.1966 das Erste Juristische Staatsprüfung beim Hanseatischen Oberlandesgericht.

Seit 16.10.1966 befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst.